



جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة-

كلية: الحقوق و العلوم السياسية.

قسم: الحقوق.

تخصص: إدارة الجماعات المحلية.



مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق.

بعنوان:

العملية الرقابية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر

في ظل القانون 08-90 و القانون 10-11

إشراف الأستاذة:

من إعداد الطالبة:

— بن سويسي خيرة.

— بلهادي حليلة .

لجنة المناقشة

الأستاذ: بن عيسى أحمد.....رئيسا

الأستاذة: بن سويسي خيرة.....مشرفا مقرر

الأستاذ: بن علي عبد الحميد.....عضوا مناقشا

الأستاذ: حمادو دحمان.....عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 1435-1436هـ / 2014-2015م

مقدمة

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية أو تقنية تتمثل في المركزية أو اللامركزية حيث يعتبر النظام الإداري مركزياً عندما يتجه لتوحيد كل السلطات بين يدي السلطة المركزية فقد تلجأ الدولة في هذه الحالة لإدارة مصالحها العامة إلى جمع كل السلطات والاختصاصات في يد الوزارة بالعاصمة بحيث تعرض عليها كل صغيرة وكبيرة وتبت في كل قضية وهذا أمر مستحيل.

أما في نظام اللامركزية الإدارية فتقوم وحدات إدارية بإدارة وتسيير المرافق العامة وتتمتع هذه الوحدات الإدارية باستقلال نسبي عن السلطة المركزية الموجودة بالعاصمة ومن الملاحظ أن الدول المعاصرة تتجه إلى تطبيق اللامركزية وذلك من خلال توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وموظفيها وبين مؤسسات وهيئات لها قدر كبير من الاستقلال في ممارسة صلاحيتها وسلطاتها في الدائرة المرسومة لها تحت إشراف وتوجيه ورقابة السلطة المركزية كما تتضمن اللامركزية الإدارية توزيع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية مستقلة وفي غالب الأحيان تكون هذه الهيئات منتخبة حيث يمكن اعتبار الانتخاب ركناً أساسياً من أركان النظام اللامركزي انطلاقاً من كون الانتخاب وسيلة أو طريقة يتم بواسطتها تكوين المجالس التي تعبر عن الشخص المعنوي العام الإقليمي¹، إذن فالإدارة لا تتألف فقط من الوزارات وإنما تتألف أيضاً من الإدارات المحلية على مستوى الولايات والبلديات والمؤسسات العامة الوطنية والمحلية.

وعليه نجد أن معظم الدول المعاصرة تعتمد على نظام اللامركزية الإدارية وذلك بترك سلطات البت النهائي إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستغلال تقوم بتسيير شؤونها المحلية وعليه فاللامركزية لها قيمة ديمقراطية لأنها تهدف لجعل الحد الأقصى من الشؤون يدار بواسطة المعنيين أنفسهم أو بواسطة ممثلهم مع خضوعهم لبعض الرقابة.

¹ - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 12-16

وبالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى أن الجماعات المحلية تعتبر جزء لا يتجزأ من الدولة وتبقى تابعة لها بالرغم من ذلك.

كما تعتبر المجالس المحلية نموذجاً بارزاً لنظام الإدارة اللامركزية وذلك لأنها تمارس اختصاصاتها بصفة مستقلة عن السلطة المركزية¹، ويعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز منتخب وهيئة رئيسية في البلدية ويتحدد أعضاء كل مجلس حسب عدد السكان في البلدية ويتألف المجلس الشعبي البلدي من أعضاء يتم اختيارهم جميعاً بواسطة الانتخاب العام السري المباشر من قبل سكان البلديات لمدة 05 سنوات.

ويعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات يجري خلالها مداورات بالنسبة للدورات العادية يجب إن يعقد دورة كل شهرين على أن لا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام وذلك طبقاً لنص المادة 16 من القانون البلدي رقم 10-11 أما الدورات غير العادية استثنائية يمكن له أن يعقد دورة استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية بطلب من رئيس تلاثي أعضائه أو بطلب من الوالي حسب نص المادة 17 من القانون البلدي رقم 10-11.

أما فيما يخص اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي تناولها الباب الثاني من قانون البلدية رقم 10/11 في الفصل الثاني من خلال بيان اختصاصاته بصفته ممثلاً للدولة وبصفته ممثلاً للبلدية وكذلك طرق تعيينه وانتهاء مهامه² ويجدر الإشارة إلى أن التنظيم الجزائري الإداري اعتمد على الإدارة المحلية المتمثلة في الولاية والبلدية في تسيير الشؤون الإدارية وأولى اهتماماً واسعاً للبلدية لقربها من المواطن وذلك لان البلدية هي مكان لممارسة الديمقراطية المحلية باعتبارها الخلية الأولى للامركزية الإدارية.

¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006، ص 105-107.

² - أنظر للمواد 16-17 من القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 2011/07/03.

وعلى الرغم من أن رئيس وأعضاء المجلس منتخبون وهم نتاج للإرادة الشعبية لمواطني البلدية لكن هذا لا يمنع من خضوعها للرقابة من طرف السلطة الوصية - الوالي - ولهذا لا بد أن نتطرق إلى كل من الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة والرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى أعمال المجلس الشعبي البلدي في إطار الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية.¹

إضافة إلى ذلك فلا بد كذلك من الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي والتي تعد من أنجع الرقابات الممارسة على الجماعات المحلية حيث أن جميع أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون خاضعة لمراقبة القضاء وبالتالي فإن مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تسيير المرفق العام. وكذلك الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي حيث يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي للرقابة السياسية والشعبية سواء بصفته رئيساً للهيئة التنفيذية أو باعتباره عضواً في المجلس الشعبي البلدي.² ولا بد أن نتطرق كذلك إلى الرقابة المالية على المجلس الشعبي البلدي ومن خلال ما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية : ما هو نطاق الرقابة الممارسة على البلدية وعلى المجالس الشعبية البلدية بصفة خاصة؟.

وهذه الإشكالية المثارة تجعلنا نطرح أسئلة عديدة وفرعية ناجمة عن أهمية هذه الدراسة: كيف حافظ المشرع الجزائري على قاعدة اللامركزية في ظل ممارسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي؟.

¹ - عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، قسم الحقوق 2012/2013، ص 06-10-59.

² - بلعباس بلعباس، "دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002/2003، ص 156-159.

كيف جمع المشرع الجزائري بين كل من الاستقلالية والرقابة في ظل القانون الجديد رقم 10-11 وما هي الأمور الجديدة التي جاء بها القانون الجديد ولم تكن مذكورة في القانون

السابق رقم 08-90 وما مدى تأثير الرقابة على المجالس الشعبية البلدية ؟

ونظراً للأهمية البالغة والدور المميز الذي تحتله العملية الرقابية بكل أنواعها سواء الإدارية أو القضائية أو السياسية أو المالية لضمان السير الحسن فلا بد من التطرق إليها حسب خطة واضحة ولا بد كذلك من ذكر ما يلي :

لا شك أن هناك اعتبارات عديدة تدفعنا لاختيار هذا الموضوع، منها اعتبارات موضوعية تتجلى في الأهمية البالغة التي تكتسبها المجالس المحلية ولكونها تعد أهم ركائز الديمقراطية للإدارة الفعلية وصلة الوصل بين المواطن والإدارة وبما أنها تشكل التعبير عن الديمقراطية كان من الضروري مناقشة النقائص وجوانب القصور في النصوص المنظمة للبلدية، إن موضوع الإدارة المحلية خفي ويحظى بعناية الفكر القانوني ، إضافة إلى ذلك فإن أغلب البلديات ما زالت تعاني من مشكل التمويل المحلي الذاتي، ولإثراء المكتبات بالبحوث المتعلقة بالموضوع.

إن المجالس الشعبية تحتل أهمية خاصة فلا يمكن الاستغناء عنها وهذا يبرز مدى أهميتها وذلك بإلقاء مزيد من الضوء على الدور الذي يقوم به لتحقيق التنمية المحلية ولا بد من فرض الرقابة على المجالس الشعبية البلدية لتفادي وقوعها في الأخطاء أثناء تنفيذ الأعمال التي تضعها السلطة التنفيذية ولضمان السير الحسن.

ولقد بلغ منا هذا البحث الجهد فسعة الموضوع وضعت أمامنا صعوبة التعمق في كل جزئية وإعطائها الصياغة والإيجاز بالقدر المطلوب من خلال التطرق إلى كل من القانون رقم 08-90 والقانون رقم 10-11 في كل نوع من أنواع الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في إطار المقارنة، وندرة الدراسات القانونية المتعلقة بقانون البلدية الجديد هو ما

زاد الموضوع مشقة، وركزنا على موضوع الرقابة بكل أنواعها على أمل أن يساهم ولو بقدر يسير في إرسال وإضافة لبنة من لبنات القانون الإداري.

لقد اتبعنا في هذه الدراسة طريقة معالجة وتحليل النصوص والاتجاهات ومقارنتها للوصول إلى موقف القانون الجزائري ولهذا اعتمدنا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج المقارن من خلال المقارنة بين القانون رقم 90-08 والقانون 10-11 وارتأينا القيام بهذه المقارنة للتوضيح أكثر ولمعرفة الثغرات الموجودة والتغيرات التي جاء بها القانون الجديد رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أما المنهج التحليلي مفاده تحليل موقف المشرع الجزائري في شأن موضوع المجالس الشعبية المحلية البلدية أما المنهج الوصفي وذلك للكشف عن مواضيع الخلل التي تعتري قانون البلدية مع استنتاج واستنباط البائل لسد الثغرات الموجودة والاقتراحات إن أمكن وخاصة أن هذه الدراسة التي تعالج العملية الرقابية على المجالس الشعبية البلدية لوحدها لم تحض بالاهتمام الكبير رغم ما دار حول الجماعات المحلية بصفة عامة.

سنقوم بتقسيم عملنا إلى فصلين

سننظر من خلال الفصل الأول العملية الرقابية الإدارية والقضائية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر في ظل القانون 08-90 والقانون 10-11 وقسمنا هذا الفصل إلى مبحثين يتعلق المبحث الأول بآليات ممارسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى آليات ممارسة الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي.

أما الفصل الثاني فسنتناول فيه العملية الرقابية السياسية والمالية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر في ظل القانون 08-90 والقانون 10-11 درسنا في المبحث الأول آليات ممارسة الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي والمبحث الثاني تطرقنا فيه إلى آليات ممارسة الرقابة المالية على المجلس الشعبي البلدي ، وقد توجهنا في بحثنا هذا بخاتمة ضمناها أهم النتائج وقدمنا من خلالها مجموعة من التوصيات والاقتراحات.

الإهداء

لا تطيب الليل إلا بشرك و لا تطيب النهار إلا بطاعتك و لا تطيب اللحظات إلا
بذكرك و لا تطيب الآخرة إلا بعفوك و لا تطيب الجنة إلا برويتك.
أهدي ثمرة جهدي إلى من قال تبارك وتعالى فيهما: "واخفض لهما جناح الذل
من الرحمة وقل ربي إرحمهما كما ربياني صغيراً"

إلى والديّ العزيزين

إلى جدي وجدتي

إلى إخوتي وأخواتي .

إلى زوجة أخي

إلى الكتاكيت: مريم، كروم، رتاج، صلاح الدين، زين الدين.

إلى كل الذين إختاروا موضعاً بقلبي

حليمة

الفصل الأول:

الرقابة الإدارية والقضائية

على المجلس الشعبي البلدي

في الجزائر في ظل القانون رقم 90-08 والقانون 11-10.

يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون غالباً، غير أن هذا الاستقلال نسبي لا مطلق حيث أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعرف بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية وإن كل من مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى على الرغم من اعتراض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية، وإن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية والتي تسمى بالسلطة الرئاسية، ذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقررة فقط بموجب القانون وخاضعة له، في حين أن السلطة المركزية والتي تعتبر من أسس النظام المركزي فإن الموظف فيها لا يخضع للقانون فقط وإنما يخضع كذلك لأوامر وتعليمات رئيسية.¹

وإن الرقابة القضائية هي أكمل وأوفى أنواع الرقابة يباشرها القضاء على أعمال المجالس المحلية بعد وقوع الأخطاء، كما للرقابة القضائية دور فعال إذ تحقق ضمانات أكثر للأفراد لما يتوفر في القضاة من الحياد والاستقلال للفصل في المنازعات حيث تخضع أعمال الهيئات المحلية في كل دولة لرقابة القضاء ويباشر القضاء الإداري الرقابة على أعمال الهيئات المحلية في الجزائر وبصدور دستور 1996 تحول النظام القضائي في الجزائر من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع و صدر القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بمجلس الدولة حيث يمارس القضاء الإداري الرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية المحلية لأنها

¹ - الدكتور عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة. العدد السادس، 2009، ص 102-103.

قرارات إدارية فله أن يلغي القرارات غير المشروعة ويجيز القرارات المشروعة فالرقابة القضائية تحقق الحماية القضائية لمبدأ المشروعية.¹

وإن العلاقة بين السلطات المركزية والمجالس المحلية تعتبر من أهم المسائل وأكثرها حساسية وعلى الرغم من اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب المباشر إلا أنها تخضع لوصاية السلطة المركزية وهذا ما سوف نتطرق إليه في الفصل الأول حول دراستنا للرقابة على المجلس الشعبي البلدي والذي قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول: آليات ممارسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي والمبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي واحتوى كل مبحث إلى مطالب وتفرعت المطالب هي الأخرى إلى فروع.

¹ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 283-286.

المبحث الأول: آليات ممارسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي.
الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية مقارنة مع أنواع الرقابات التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية وإن الرقابة الإدارية تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة:

- **ركن السبب "Motif":** وهو وجود حالة قانونية أو مادية تدفع رجل الإدارة إلى اتخاذ القرار.

- **ركن الاختصاص "Compétence":** صدور القرارات والإجراءات الرقابية من الشخص أو السلطة المخولة قانوناً.

- **ركن المحل "Objet":** حيث يجب أن يكون الأثر المترتب على العملية الرقابية مشروعاً.

- **ركن الشكل والإجراءات "Forme et Procédures":** تشترط النصوص أحياناً إتباع إجراءات معينة قبل إصدار القرار وكذا إفراغه في شكل معين وإلا كان التصرف باطلاً.

- **ركن الهدف أو الغاية "But":** القاعدة العامة أن القرارات الإدارية عامة والقرارات المتعلقة بـ مجال الرقابة الإدارية خاصة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.¹

¹ - الدكتور محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر، سنة 2004، ص 185/186.

وترتكز هذه الرقابة الإدارية على مبدأ التسلسل الرئاسي أو السلمي الذي يسمح لكل رئيس بمراقبة أعمال مرؤوسيه كما تتم هذه الرقابة بواسطة لجان تحقيق إدارية وتتميز هذه الرقابة بحدود تقلل من فعاليتها وتتمثل هذه الحدود في التضامن بين الموظفين وصعوبة تحقيق الرقابة على الأعضاء الموجودين في أعلى السلم الإداري.¹

و تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية، والسياسية والوطنية من مخاطر الخروج عنها من قبل الهيئات الإدارية اللامركزية خاصة الإقليمية منها وتعريض الدولة بذلك إلى الانهيار والتهديم، وتحقيق التعاون والتكامل حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية، تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية وكذا التحقق من تطبيق وإتباع أنسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة الجماعات المحلية كما تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي.

لقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة المعمول بها سابقاً في النموذج الفرنسي التقليدي والرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على البلديات أو على المجلس الشعبي البلدي تأخذ صور متعددة يمكننا أن نحصرها في ثلاث فئات هي: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي والرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي والرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.²

¹ - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2005، ص 21.

² - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 104-111.

المطلب الأول: آليات ممارسة الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

يجب التذكير هنا أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما تنص المادة 65 من القانون البلدي 11-10 بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج و تنص المادة 40 من القانون 11-10 على ما يلي: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقرر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي ذلك وجوباً".

ولهذا فأعضاء المجلس يخضعون إلى رقابة إدارية (وصائية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية) وتأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف ، الإقصاء ، المانع القانوني.

ووفقاً لأحكام قانون البلدية 90-08 السابق المتمم والملغى تملك السلطة المركزية حق ممارسة الرقابة على الأعضاء المنتخبين للبلدية وحصرتها مظاهرها في كل من:

الإقالة: حسب نص المادة 31 من القانون البلدي فإنه يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي".

التوقيف: حسب نص المادة 32 من القانون البلدي فإنه عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه ويصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

أما الإقصاء: حسب نص المادة 33 من القانون البلدي "يقضى نهائياً من المجلس البلدي المنتخب البلدي قانوناً هذا الإقصاء يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء" وما يلاحظ أن القانون الحالي رقم 11-10 المتعلقة بالبلدية أضاف آليات أخرى تتمثل في كل من حصول مانع قانوني التخلي عن المنصب وذلك في نص المادة 40 من القانون البلدي 11-10 المذكور سابقاً، وهذا كله ما سنحاول التطرق إليه على التوالي من خلال هذا المطلب.¹

ويجب الإشارة إلى أن حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية فهناك حالات تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي وهي انتهاء العهدة المقدرة بخمس سنوات الاستقالة، الإقالة، الوفاة، والإقصاء، وهناك حالات وحيدة تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي حالة سحب الثقة، ويتم بموجبها إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

على أساس إجماع أعضاء المجلس على ذلك وبأغلبية ثلثي الأعضاء وعن طريق اقتراح علني بعدم الثقة أما فيما يخص الوفاة فهي مسألة طبيعية.² ويجب التوضيح أن مسألة سحب الثقة كانت موجودة في القانون القديم رقم 90-08.

ونصت عليها المادة 29 من قانون البلدية رقم 90-08 بقولها "في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو استقالته أو إقصائه يستخلف قانوناً بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها يقرر الوالي إعلام الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً".³

¹ - الدكتور محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، بدون طبعة، عنابة، ص 134 إلى 136.

² - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري التنظيم الإداري، ج 1، دار الهدى الجزائر، سنة الطبع 2010 ص 126-127.

³ المادة 29 من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 1990/04/07.

وعليه يخضع جميع موظفو البلدية لسلطة رئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 65 من قانون البلدية 11-10 أما بالنسبة لأعضاء المجلس فهم يخضعون لرقابة وصائية تمارسها عليهم الولاية وتأخذ صور ثلاث وهي التوفيق والإقالة والإقصاء.

- الفرع الأول الإقالة.

و هي أن الوالي يصرح بإقالة كل عضو يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعتريه حالة من حالات التنافي وذلك تطبيقاً لنص المادة 31. من قانون البلدية رقم 90-08 المشار إليها سابقاً وفي الحقيقة تطبيقات هذه المادة لم توضح ما هي الأسباب التي تجعل العضو غير قابل للانتخاب أو تعتريه حالة من حالات التنافي ولكن بالإسقاط على قانون الانتخاب والذي يشترط في المترشح أن تتوفر فيه بعض الشروط والتي سبق الإشارة إليها وتفسير هذه الحالة هو أن تسهوا الإدارة عن سبب من الأسباب أي شرط من الشروط المذكورة سابقاً أو أن يقوم أحد المترشحين بتقديم ملف ترشحه للإدارة ساهياً عن هذه الشروط أو متعمداً فيكتشف أمره فيما بعد فتقوم الإدارة باستدراك الأمر وتقبله وإن كانت كما جاء سابقاً أن الأحكام هذه جاءت مبهمة وغامضة فإنها تترك المجال للوالي في أن يتخذ ما يراه مناسباً في هذا الشأن وبالمقابل فإنه لا يتحقق الضمان للمترشحين حتى بعد قبول ترشحهم بل أبعد من ذلك حتى بعد نجاحهم في الانتخابات وبذلك بتصريح المادة 31 المشار إليها سابقاً أي أن التهديد بالإقالة قائماً حتى نهاية العهدة وعليه فإن إبقاء إقرار الإقالة من صلاحيات الوالي هو إجراء يشوه النظام الإداري اللامركزي ويجعله محاطاً بعراقيل لا تسمح له بتحقيق الأهداف المرجوة من هذا النظام وكان من المفروض أن هذه الجهة الوحيدة التي يمكن لها إقالة المنتخب وعلى جميع المستويات محلياً أو وطنياً هي

القضاء¹ ونلاحظ أن المشرع الجزائري أضاف آلية أخرى وهي زوال صفة المنتخب بحصول مانع قانوني وهو ما تضمنته المادة 40 من قانون البلدية 11-10 المشار إليه سابقاً والملاحظ أن هذه المادة جاءت فضفاضة وواسعة بحيث لم يوضح المشرع الجزائري ما المقصود بها ويتمثل المانع القانوني أو إنتهاء العضوية للمانع القانوني في عدة أوضاع يكون فيها عضو المجلس الشعبي البلدي وهي الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الوجود في حالة من حالات التعارض والإدانة الجزائرية.²

وكذلك ما تضمنه المادة 45 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".³

وكذلك نص المادة 71 من قانون البلدية رقم 11/10 والتي تنص على ما يلي "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى و المستقيل أو المتخلي عن المنصب أو محل الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65" ومن خلال هذه المادة يكون القانون رقم 11-10 قد أضاف وضعاً قانونياً جديداً لم ينص عليه القانون السابق رقم 90-08 المنظم للبلدية والمتمثل في تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منصبه وذلك من خلال تقديمه لاستقالته وفق الأشكال المنصوص عليها في المادة 71 المذكورة أعلاه والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يتناول الإقالة صراحة في

¹ - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 137-138.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 191.

³ - المواد 45-71 من القانون البلدي رقم 11-10، مرجع سالف الذكر.

القانون 10-11 مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق 08-90 إلا أنه أشار إليها ولكن باستعمال مصطلح الاستقلالية التلقائية حسب نص المادة 45 المذكورة أعلاه والذي يتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية بحيث ينتج عن كل منهما تجريد العضو البلدي من العضوية بالمجلس البلدي.¹

الفرع الثاني: التوقيف.

يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب حيث تنص المادة 43 من القانون البلدي 10-11 على ما يلي: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام ولأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

وبناءً عليه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على عدة أركان هي: السبب، الاختصاص، المحل وإتباع شكل وإجراءات معينة.

أولاً: من حيث السبب والاختصاص.

يوقف العضو البلدي ولأسباب قانونية في الحالات التالية: عند تعرضه لمتابعة قضائية وقد تكون هذه المتابعة الجزائية لأحد الأسباب التالية: جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام، جرائم مخلة بالشرف.

إذا كان العضو في محل تدابير قضائية تحول دون مواصلته لأداء مهامه الانتخابية والملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قام بتوسيع نطاق الإيقاف

¹ - عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 67.

وذلك بإقراره لإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو محل تدابير قضائية عكس ما كان معمول به في القانون السابق رقم 90-08 حيث حصر المشرع الجزائري التوقيف في حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية¹.

أما من حيث الجهة المختصة بالإيقاف فحسب القانون يؤول اختصاص التوقيف إلى جهة الوصايا المتمثلة في الوالي.

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

ثالثاً: من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللاً أي مسبباً بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف المتابعة الجزائية حفاظاً على حقوق العضو كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه أن إلغاء المشرع في القانون الجديد². 10-11 لإجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية كون رأي المجلس كان استشارياً فقط لا يلزم للوالي الأخذ به.

غير أنه من ناحية أخرى أخطأ عند تجاهله قرار التوقيف "التعليل" وذلك لأن تسبيب القرار من الشكليات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها أي قرار إداري وهذا من أجل

¹ - عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 64-65.

² - محمد الصغير بعلي، دروس في مؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 135.

المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة ودرأ إمكانية تعسف السلطة الوصية "الوالي" في ممارسة سلطاته من جهة أخرى.¹

الفرع الثالث: الإقصاء.

هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية على العضو الذي تعرض للإدانة الجزائية وبتحقق هذا الشرط تسقط عضوية المنتخب المدان ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة ويعلن المجلس الشعبي هذا الإقصاء ويثبت بقرار من الوالي وعليه فإن هذه السلطة تعتبر استثنائية ومن ثم فإنها لا تستعمل إلا بنص وفي حدود وبالقيود التي يرسمها القانون ويعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكيد الاتهام والإدانة.²، والإقصاء هو إخراج النائب من مهامه النيابة أي إسقاط كلي للعضوية نتيجة إدانة جزائية وذلك ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 11-10 "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار" وتقابل هذه المادة في القانون البلدية 90-08 المادة 33 والتي تنص على " يقضى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء"،³ ولصحة قرار الإقصاء يجب توفر الأركان التالية: من حيث السبب، من حيث الاختصاص من حيث المحل، من حيث الشكل والإجراءات.

¹ - عثاب لطيفة، المرجع السابق، ص 66.

² - لعبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق 2005، ص 91.

³ - عثاب لطيفة، مرجع سالف الذكر، ص 68.

أولاً: من حيث السبب: يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده لانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية.

ثانياً: من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية .

ثالثاً: من حيث المحل: يترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب أو إستقالته أو انتهاء المدة الانتخابية كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها كما هو واضح من المادة 41 في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات: لقد نص القانون البلدي لحماية للمنتخب البلدي على مجموعة من الإجراءات والأشكال حيث تنص المادة 40 فقرة ثانية من القانون

البلدي 10-11 على ما يأتي: "ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة

ويخطر الوالي بذلك وجوباً"، وعليه فالإجراءات هي المداولة وإخطار الوالي وهذا

ما نصت عليه المادة 44 من القانون 10-11 المذكورة سابقاً

وتنص المادة 26 من القانون 10-11 على ما يلي: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية و تكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام ومن ثم فإن الإجراءات والأشكال الأساسية إنما هي تتمثل فيما يلي:

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة إقصاء المنتخب البلدي

كإجراء تأديبي مداولة إخطار الوالي.

خامساً: من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة و

مصادقية التمثيل الشعبي.¹

المطلب الثاني: ممارسة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

وتتمثل غاية الرقابة على الأعمال في المصادقة الإلغاء والحلول حيث تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساساً في الوالي العديد من الصور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق إلغاء وحلول ، وتخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة من طرف الجهات الوصية حيث تتولى هذه الأخيرة المصادقة على المداولات في حالة اتفاقها مع القوانين أو إلغائها في حالة ما إذا كانت هذه المداولات مخالفة للقانون أو الحلول مكان البلديات عند إهمالها لأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة.²

كما تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي يباشرها المجلس الشعبي البلدي وبما أن الهدف من الوصاية هو تأمين شرعية وملائمة

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع السابق، ص189 إلى191.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص191.

قرارات السلطات اللامركزية المحلية البلدية فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال و تتميز هذه الوصاية بأنها مقصورة على جزء من أعمال المجالس الخاضعة للوصاية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وتهدف إلى التحقق من قيام هذه المجالس بأداء خدماتها دون تمييز أو تفرقة وأنها تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية كما أنها تقوم بتنفيذ اختصاصاتها المحلية بالإضافة إلى تنفيذ الخطط والبرامج الاقتصادية التي تضعها هذه السلطة.¹

-الفرع الأول: التصديق Approbation

تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي عن طريق المصادقة على بعض أعمالها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات إذ انه لا تكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يقوم بها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها وهذا ما فرضه قانون البلدية رقم 90-08 في المواد من 41 إلى 45، وتتخذ المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي صورتين وهما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.²

أولاً: التصديق الضمني Approbation tacite:

ينبغي تسجيل ملاحظة في البداية أن المشرع الجزائري وهو يذكر الأحكام المتعلقة بالرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في القانون البلدي 90-08 المذكورة بدأ بحالة المصادقة الضمنية ثم المصادقة الصريحة وهو ما ورد في المواد من 41 إلى 45 كما ذكرنا سابقاً ورجوعاً للمادة 41 من القانون البلدي 90-08 نجد المشرع الجزائري اعترف صراحة للمداولة بقوة النفاذ والتطبيق بعد 15 يوماً من إيداعها

¹ - لعبادي إسماعيل، المرجع السابق، ص71.

² - أنظر المواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية رقم 90-08 سالف الذكر .

لدى الولاية فكأنما جعل المشرع الجزائري الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ ما لم يتم خلاف ذلك،¹ ولقد أورد القانون البلدي 11-10 في المادة 56 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية.²

فالقاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى دار الولاية برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها وهذا ما نصت عليه المادة 56 من القانون الجديد 11-10 وتتمثل هذه المداولات في كل من المداولات التي يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 من القانون 11-10 وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استفاء القيد الزمني ويعد البطلان في هذه الحالة نسبياً وليس بقوة القانون للوالي الحق في إثارته متى اكتشفه خلال 21 يوماً ويحصن بعد هذا الأجل.

ثانياً: التصديق الصريح *Approbation expresse*:

نصت المادة 42 من القانون البلدي الجزائري رقم 90-08 أن المداولة متى تناولت موضوع الميزانية والحسابات وإحداث مصالح مؤسسات عمومية بلدية لا تنفذ إلا إذا صادق عليها الوالي صراحة، غير أن المادة 43 من القانون 90-08 قيدت الوالي لمدة زمنية يمارسها خلال سلطة المصادقة وحددتها ب 30 يوماً من تاريخ إيداع

¹ - الدكتور عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريع الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي تبسة، العدد السادس، 2009، ص 19.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 191.

المداولة لدى الولاية، وبذلك حفظ المشرع الجزائري مكانة المجلس البلدي وفصل في مصير المداولة بعد تجاوزه المدة.¹

والمصادقة الصريحة هي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من القانون البلدي 10-11 والتي تنص على ما يلي "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات قبول الهبات والوصايا الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية" ومع ذلك فقد عمد المشرع الجزائري من خلال المادة 58 من القانون 10-11 إلى تخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري وذلك عندما عمد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوماً وهذا ما كان معمولاً به أيضاً في القانون رقم 90-08 بموجب المادة 43 منه كما ذكرنا سابقاً، وتجدر الإشارة إلى أن عدد المواضيع التي تتطلب المصادقة من طرف الوالي في القانون 10-11 قد توسعت مقارنة مع ما نص عليه القانون 90-08 في مادته 42 وهذا ما يبين صراحة إرادة المشرع في تدخل السلطة للوصاية في شؤون البلدية.

-الفرع الثاني: الإلغاء أو "البطلان" Annulation:

يتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في التصدي للمداوات البلدية وإبطالها من خلال صلاحيتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداوات أو قرارات المجلس البلدي التي تشوبها عيوب والمخالفة للمشروعية، ويتم إلغاء مداوات وقرارات البلدية لبطلانها المطلق والنسبي.

¹ - الدكتور عمار بوضياف، مجلة الاجتهاد القضائي، المرجع السابق، ص20.

أولاً: البطلان المطلق "Nullitéabsollue"

حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 من القانون 08-90 وذلك لأحد الأسباب التالية:

1) عدم الاختصاص الموضوعي "Incompétence":

تعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي البلدي كأن يتدخل مثلاً في اختصاص القانون والتشريع أو القضاء الفصل في النزاع بين المتخاصمين مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأجدى النص أيضاً على عدم الاختصاص الإقليمي.

2) مخالفة القانون "Violation de la loi":

ويقصد بالقانون هنا معنى واسع يشمل كلا من الدستور، القانون، التنظيم وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

3) مخالفة الشكل و الإجراءات: حيث تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً

المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلديات أو التي تتم خارج مقره وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة ومع ذلك فإن المادة 80 فقرة 03 من القانون البلدي 90-08 قد وضعت مبدأ بمقتضاه تعتبر القرارات التنظيمية البلدية (غير القانونية) غير

قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من إيداعها لدى الولاية دون إلغائها من طرف الوالي وذلك بهدف استقرار المراكز القانونية في المجتمع.¹

وهذا كله فيما يخص ما جاء به القانون السابق رقم 90-08 وبالرجوع إلى نص المادة 59 من القانون رقم 11-10 تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي لأحد الأسباب التالية:

مخالفة القانون المداوات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها المداوات المحررة بغير اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة المادة 03 من الدستور وقد خول القانون البلدي للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقييد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة، لأن ما بني على باطل يبقى باطلاً.²

ثانياً: البطلان النسبي *Nullité Relative*

دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخاً لشفافية العمل الإداري نصت المادة 45 من القانون البلدي 90-08 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء يعود للوالي الاختصاص بإلغاء هذا النوع من المداوات بموجب قرار معطل وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

كما نصت المادة نفسها في الفقرة الأخيرة على "أنه يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة بالإلغاء خلال شهر من تعليق المداوات وهو الأمر الذي يجب أن يبقى متكفلاً به باعتقادنا قانون الإجراءات المدنية بموجب أحكام

¹ - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 137-138.

² - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 192-193.

مواده المتعلقة بدعوى الإلغاء، ونظراً للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيد لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 منه للمجلس أن يطعن قضائياً في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداوالاته طبقاً لقانون الإجراءات المدنية دعوى الإلغاء.¹

دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخاً لشفافية العمل الإداري نصت المادة 60 من القانون البلدي رقم 11-10 على ما يلي "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي يلزم كل عضو مجلس بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.²

وهذا خلافاً للقانون السابق المادة 80 الذي كان يحدد ذلك بشهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية وإلا كان قراره باطلاً لعدم الاختصاص الزمني. ونظراً للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيداً لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 من القانون البلدي 11-10 لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن إدارياً بتظلم إداري أو قضائي في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداوالاته وذلك برفع

¹ - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 138-139.

² - المادة 60 من القانون 11-10 سالف الذكر.

دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المادة 801 منه.¹

- الفرع الثالث: الحلول "Substitution":

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثنائياً في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في نص المادة 83 من القانون البلدي رقم 90-08 والتي تنص على مايلي: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".

وسلطة حلول الوالي تنصب أساساً على المواضيع التالية:

- الضبط الإداري (الحفاظ على النظام العام).
- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس.
- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقاً للمادة 154 من القانون البلدي رقم 90-08 والتي تنص على ما يلي: "يمكن للوالي أن يسجل تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقاً للتشريعات السارية المفعول".

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص193.

والمادة 155 من نفس القانون والتي تنص على ما يلي: "عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون عشر (10) أيام وإذا صوت عليها مجدداً بدون توازن يتولى الوالي ضبطها تلقائياً.

وكذلك المادة 156 من نفس القانون والتي تنص على ما يلي "عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزاً يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية وإذا لم يتخذ هذا المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتناع العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

إضافة إلى الإذن بالنفقات اللازمة حسب نص المادة 171 من نفس القانون والتي تنص على ما يلي "يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي حوالات الصرف، ويمكن تفويض هذا الاختصاص وإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة لازمة يتخذ الوالي قراراً يقوم مقام حوالة الرئيس طبقاً للتشريعات السارية المفعول"¹ وتتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي.

أولاً: الحلول الإداري: يتمثل في ممارسة سلطات الضبط الإداري حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسب لحماية النظام العام متى رأى تخاذلاً من رئيس البلدية المعني.

ونصت المادة 100 من قانون البلدية الجديد على أنه "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة

¹ - أنظر المواد 83-154-155-156-171 من القانون البلدي 90-08 سالف الذكر.

والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية". الملاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري وقام بالتركيز والاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية وذلك لما لهذه المجالات من أهمية في الحياة الاجتماعية للمواطن وهو الأمر غير المنصوص عليه في القانون 90-08.

ثانيا: الحلول المالي: يحق للوالي قانوناً الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية.

ونلاحظ أن المادة 102 من قانون البلدية الجديد تنص على أنه "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحدد في المادة 186 من هذا القانون ويقوم الوالي أيضاً بضبط الميزانية لدى إعدادها وهذا ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية حيث نصت على أنه "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذ لم تنص على النفقات الإيجابية".¹

المطلب الثالث: ممارسة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

الرقابة على الهيئة تكون بإنهاء حياتها إنهاء قانونياً ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها وطبقاً لنص المادة 34 من القانون البلدي رقم 90-08 يحل المجلس البلدي في الحالات التالية: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف وهذه الحالة طبيعية كما رأينا.

¹ - عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص74.

فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيها عرض عليه ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة ، إقصاء ، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله لوزير وكذلك في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وكذلك في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية وفي حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان ولم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق حيث ينص القانون الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة فما أسباب حل المجلس الشعبي البلدي؟

-الفرع الأول: أسباب الحل:

ترجع أسباب حل المجلس الشعبي البلدي إلى عدة حالات منصوص عليها قانوناً وهذا ما تبين من خلال دراستنا لنص المادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08 والمادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10 الجديد ومن خلال ذلك يتضح أن أسباب الحل تتمثل في:

- انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية استخلاف.
- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس.

- حالة ضم البلديات ببعضها البعض أو تجزئتها.¹

- الفرع الثاني: الاختصاص

تنص المادة 35 من قانون البلدية رقم 90-08 على ما يلي "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير وزير الداخلية. ومثل هذا النص إنما يثير مسألة تحديد الجهة أو السلطة الإدارية المختصة قانوناً بحل المجلس الشعبي البلدي (رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة). ويعود السبب في ذلك إلى عدم تحديد طبيعة ونوع المرسوم حيث أصبح للمرسوم شكلين في ظل دستور 1989 مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ومرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة، ومنبت هذه المسألة هو النقل الحرفي للمادة المماثلة من القانون البلدي لسنة 1967 الملغى دون مراعاة للتطورات الدستورية الحاصلة بعد دستور 1989، حيث لم يكن قبل ذلك سوى نوع واحد من المراسيم يصدر عن رئيس الدولة.²

وهذا فيما يخص المادة 35 من القانون السابق أما نظيرتها في القانون الحالي المادة 47 والتي تنص على ما يلي: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

أي أن إجراء الحل لا يمكن اتخاذه أو تطبيقه إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الداخلية، إلا أنه وعند تفحص المادتين تفحصاً عميقاً نجد أن المادة 47 من القانون الحالي جاءت بإضافة أو توضيح جيد أي أزلت الغموض الذي كان يشوب مسألة تحديد الجهة أو السلطة الإدارية المختصة في حل

¹ - الدكتور عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، ص 145-153-154.

² - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 140-141.

المجلس الشعبي البلدي التي كانت في القديم تثير تساؤلا حول المسألة عن طريق تحديد نوع المرسوم في القانون الحالي وهو أنه مرسوم رئاسي والنتيجة التي نتوصل إليها هي أن الجهة المختصة في حل المجلس الشعبي البلدي هي تتمثل في رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي
الأصل أن جميع أعمال ونشاطات الإدارة تكون عرضة للرقابة القضائية إذ ثبت التجاوز أو الخرق للقوانين والتنظيمات وعليه فإن جميع أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون خاضعة لمراقبة القضاء سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية أو قرارات تنفيذية لمداوالات المجلس الشعبي البلدي وبالتالي فإن مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تسيير المرفق العام.¹
وإن الدولة القانونية تبدأ من فكرة أن كل عمل أو قرار من الممكن عرضه على جهة القضاء المختص لفحصه وتقدير مشروعيته ورقابته وقد يؤدي الأمر إلى إلغائه مع ترتيب آثار الإلغاء إذ ما الفائدة التي يجنيها المواطن إذا كانت حقوقه ثابتة بموجب نصوص دستورية وقانونية كحق الملكية مثلا إذا لم نعترف له باللجوء للقضاء في

¹ - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 159.

حال خرق الإدارة للقانون ونزعها الملكية دون مراعاة الجوانب الإجرائية ودون التقيد بالنصوص الرسمية التي تحكم عملية النزاع.

وتأسيساً على ما تقدم فإن الرقابة القضائية تحتل مكانة متميزة ضمن أشكال وصور الرقابة فالفرد هو من يدافع عن مصلحته ويسارع إلى عرض دعواه على جهة القضاء بعد استنفاء جملة الإجراءات المنصوص عليها قانوناً.¹

وتخضع أعمال الهيئات المحلية في كل دولة لرقابة القضاء، يباشر القضاء العادي في بريطانيا الرقابة على أعمال الهيئات المحلية وفي فرنسا ومصر والجزائر يتولى رقابتها القضاء الإداري، وإن الهيئات الإدارية أثناء أدائها لوظيفتها تقوم بأعمال إدارية قانونية أو أعمال إدارية مادية، لذا تباشر الرقابة القضائية على الهيئات المحلية كما يلي الأعمال المادية وتأتيها الإدارة أثناء القيام بوظيفتها الإدارية دون أن تقصد ترتيب أثر قانوني مثل عملية هدم منزل آيل للسقوط أو عملية غلق محل صدر قرار إداري بغلقه أو سحب سيارة تسد الطريق ، أما الأعمال القانونية تأتيها الإدارة بقصد إحداث آثار قانونية كإنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تعديل في المراكز القانونية أو إلغاء مراكز قانونية معينة،² ولتوضيح عملية الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي سوف نتطرق إلى كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض (المسئولية الإدارية).

المطلب الأول: الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء

إن دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الموضوعية والعينية التي يرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري للمطالبة بإعدام القرار الإداري المخالف للقانون، وترفع دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة من قبل الأفراد ذوي

¹ - عمار بوضياف، الوسيط في القضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001، ص 44-45.

² - عمار بوضياف، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه، مرجع سابق، ص 284-287.

المصلحة لإلغاء القرارات الصادرة من المجلس الشعبي البلدي إذا كان القرار مشوباً بعيوب من العيوب التي تصيب القرار الإداري أمام جهة القضاء الإداري.¹

دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى قضائية تخضع في تحريكها وتطبيقها للشروط والإجراءات القضائية المقررة قانوناً لقبولها وتطبيقها فكهذا لا يمكن أن يقبل القاضي المختص بدعوى الإلغاء بعملية النظر والفصل فيها ما لم تتوفر الشروط المقررة لقبولها لأن بدونها لا يمكن للجهة القضائية المختصة بدعوى الإلغاء أن تقبل وتختص بالنظر والفصل في موضوع دعوى الإلغاء وهو إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة أو عدم إلغائها إذا ما وجدتها مشروعة وخالية من أسباب وعيوب عدم الشرعية في جميع أركانها أي أنه لكي يمكن تحريك وإعمال دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية غير المشروعة لابد من توافر مجموعة من الشروط الشكلية وتسمى الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء.²

وعموماً فإن شروط دعوى الإلغاء منها ما يتعلق بالقرار المطعون فيه ومنها ما يتعلق بأطراف الدعوى وعليه لابد من تعريف القرار الإداري:

إذا كان المشرع الجزائري اعترف لمجلس الدولة بموجب المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالقرارات الإدارية إلا أنه لم يقدم تعريفاً للقرار الإداري.

تعريف القرار الإداري اصطلاحاً:

¹ - المرجع نفسه، ص 288.

² - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، جزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة 1998، ص 356.

محاولات الفقه الغربي: لقد اعترف الفقه الغربي بصعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري وهذا بالنظر إلى الجهات الإدارية الكثيرة التي تصدر القرار وقد صرح أندريه ديبلو بادير بهذه الصعوبة إلا أن صعوبة إعطاء تعريف للقرار الإداري لم تمنع الفقه على الإطلاق من تقديم مجموعة كبيرة من التعريفات حيث عرف العميد هوريو القرار الإداري بأنه "إعلان للإدارة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر عن سلطة إدارية في صورة تنفيذية أو في صورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر".¹

ولقد نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".²

-الفرع الأول: شرط المصلحة والصفة

يمكن تعريف المصلحة بأنها الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة أو المغنم الذي يعود على رافع الدعوى ولقد اعتبر بعض الفقهاء أن اشتراط المصلحة ينطوي على وجهين أحدهما سلبي ويتمثل في منع من ليس له حاجة إلى حماية القانون من الالتجاء إلى القضاء والثاني إيجابي هو اعتباره شرطا لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم فيها، وينبغي أن تتوافر مجموعة عناصر في المصلحة في دعوى الإلغاء هي:

- المصلحة الشخصية المباشرة والمصلحة الجماعية.

- المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة.

أولا: المصلحة الشخصية المباشرة :

¹ - عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 84 إلى 86.

² - أنظر المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08 مؤرخ في 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية عدد 21 المؤرخة في 2008/04/23.

ويقصد بها أن يكون رافع دعوى الإلغاء في حالة قانونية بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً فإذا لم يكن الطاعن في حالة قانونية خاصة من شأنها أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً فإذا لم يكن الطاعن في حالة قانونية خاصة من شأنها عدم المساس بمصلحته والتأثير عليها انتفت مصلحته في إثارة النزاع ونتج عن ذلك رفض الدعوى.¹

وبالرجوع إلى نص المادة 61 من القانون البلدي رقم 11-10 "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً أن يرفع إما تظلمات إدارية، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة".²

ينبغي الفصل بين فكرة الضرر وفكرة المصلحة ويقع على عاتق رافع الدعوى إثبات عنصر المصلحة طبقاً للقواعد العامة المقرر وقد تحققت المصلحة الشخصية في مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للمادة 61 المذكورة سابقاً.

ثانياً: المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة

لا يشترط في المصلحة الموجبة لدعوى الإلغاء أن تكون محققة أي أنه ينجم فعلاً عن صدور قرار إداري المساس بمركز قانوني لطرف معين يخوله أحقية رفع دعوى الإلغاء وإنما يكفي أن تكون المصلحة محتملة الوقوع في المستقبل لذلك جاءت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري معلنة عن مصلحتين معاً أي المحققة والمحتملة.³

¹ - الدكتور عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 108-109.

² - أنظر المادة 61 قانون 11-10 سالف الذكر

³ - الدكتور عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 110.

وبالرجوع إلى نص المادة 59 من القانون البلدي رقم 11-10 والتي تنص على مايلي:

- تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

- غير المحررة باللغة العربية

- يعاني الوالي بطلان المداوات بقرار فالمصلحة المحققة من خلال هذه المادة هي عنصر إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي بقرار إداري.¹

ثالثاً: مصلحة المادية والمصلحة المعنوية : لا يشترط لرفع دعوى الإلغاء أن يبتغي رافع الدعوى تحقيق فائدة مادية تعود عليه بعد بلوغ هدفه، وإنما يهدف إلى تحقيق مصلحة معنوية أو أدبية ذلك أن المادة 13 المذكورة وردت فيها عبارة مصلحة دون تحديد وضبط لطبيعتها.²

ويجب الإشارة إلى أن دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى قضائية فإنه لا يمكن قبول النظر والفصل من طرف جهة القضاء المختص لها إلا أن توفرت في رافعها مصلحة جديدة وصفة قانونية تطبيقاً لمبدأ لا دعوى بدون مصلحة. فلا بد من توفر شرط المصلحة والصفة القانونية فالصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء فهي في هذه الدعوى تندمج وتمتاز بالمصلحة في رفع هذه الدعوى فشرط

¹ - أنظر المادة 59 من قانون البلدية 11-10 سالف الذكر.

² - عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء المرجع السابق ص112.

المصلحة والصفة القانونية مطلوب توفرها لإمكانية رفع دعوى الإلغاء.¹
وللتوضيح أكثر لا بد من إعطاء تعريف للصفة ويقصدها:

أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء.

وعرف البعض الصفة بأنها هي الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه والتي تأثرت سلباً بالقرار المطعون فيه أمام قاضي الإلغاء.

- الفرع الثاني: شرط الأهلية

إن الحديث عن الأهلية كشرط من شروط الدعوى يفرض التمييز بين أهلية الشخص الطبيعي وأهلية الشخص المعنوي.

أولاً: أهلية الشخص الطبيعي.

يشترط قانوناً لممارسة حق التقاضي في الجزائر بالنسبة للشخص الطبيعي أن يتمتع رافع الدعوى بالرشد المدني أي بلوغه سن 19 سنة طبقاً للمادة 40 من القانون المدني وأن يتمتع بقواه العقلية وأن يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية. وعليه يستبعد من أن يكون طرفاً في دعوى عموماً كل من المجنون والمعتوه والمحجور عليه.

ثانياً: أهلية الشخص المعنوي.

إن الأشخاص الاعتبارية كثيرة ومتنوعة ويمكن تصنيفها إلى قسمين أشخاص اعتبارية خاصة وأشخاص اعتبارية عامة والمقصود بالأشخاص الاعتبارية الخاصة

¹ - عمار عوابدي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري الجزء الأول ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر

الطبعة الثانية 1984 ص 117/118.

الشركات الخاصة والمقاولات والجمعيات والدواوين والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وتمثل كل هذه الجهات أمام القضاء عن طريق نائبها القانوني.

أما الأشخاص الاعتبارية العامة وهي الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية¹ وبالرجوع لنص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على ما يلي: "...عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه عليه تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية"² ونجدها قد حددت الأشخاص المؤهلين قانوناً لتمثيل الهيئات العمومية .

- الفرع الثالث: شرط الميعاد.

دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى قضائية في طبيعتها وخصائصها تخضع لشروط وإجراءات وشكليات رفع وقبول وتطبيق الدعوى القضائية بصفة عامة والدعوى القضائية الإدارية بصفة خاصة، ومن بين هذه الشروط شرط الميعاد أو المدة حيث لا تقبل دعوى الإلغاء إلا في حدود وخلال المدة الزمنية المقررة قانوناً لرفع وقبول دعوى الإلغاء ويعتبر شرط الميعاد في دعوى الإلغاء من النظام العام بحيث يجوز للقاضي المختص بدعوى الإلغاء أن يثيره من تلقاء نفسه.³

¹ - عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء مرجع سابق ص112-113.

² - المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 سالف الذكر.

³ - عمار عوابدي، النظرية العامة في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص385.

رجوعاً للقانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائرية حدد آجالاً لدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية المدنية والدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة وذلك على النحو التالي:

أولاً: ميعاد دعوى الإلغاء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية.

طبقاً للمادة 829 من القانون المذكور فإن أجل رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية حدد بأربعة أشهر تسري من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي ويجوز للشخص خلال هذه المدة وقبل رفع دعواه أن يتقدم بتظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، ويعد سكوت هذه الجهة عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض له وفي حالة سكوت الجهة الإدارية عن الرد يستفيد المتظلم من شهرين ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار وهذا لرفع دعواه أمام المحكمة.

ثانياً: ميعاد دعوى الإلغاء أما مجلس الدولة.

طبقاً لنص المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد أحال بشأن الميعاد للمواد من 829 إلى 832 من نفس المنظومة القانونية أي أن أجل رفع الدعوى يقدر بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار أو نشره ويجوز للمعني تقديم تظلم خلال ذات المدة ويعد سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة شهرين من تبليغ التظلم بمثابة رفض له.

ويجدر الإشارة إلى أن ميعاد 04 أشهر ينقطع في الحالات التالية طبقاً للمادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة

—طلب مساعدة قضائية

– وفاة المدعي أو تغيير أهليته

– القوة القاهرة¹

المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء

الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء أي حالات وأسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء، مجموعة الحالات والعيوب التي قد تشوب القرار الإداري وتجعله قرار إداري غير مشروع أي قرار إداري مخالف للقانون في معناه العام.

فبعد أن تتحقق الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء ينعقد الاختصاص للقاضي بدعوى الإلغاء في فحص وتحليل القرار الإداري من حيث مدى مشروعيته أو عدم مشروعيته، أي أن يبحث في مدى توافر وشرعية أركان القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الإلغاء وسلامته وخلوه من عيوب الشرعية وهي عيب السبب وعيب الاختصاص وعيب المحل وعيب مخالفة القانون وعيب الشكل والإجراءات وعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة، فإذا ما توصل القاضي المختص بدعوى الإلغاء إلى حقيقة شرعية القرار الإداري من هذه العيوب عليه أن يحكم بعدم الاختصاص بالحكم بالإلغاء أما إذا وجد أن القرار الإداري المطعون فيه أمامه بعدم الشرعية بالإلغاء مشوباً ومصاباً بعيوب من عيوب القرار الإداري الخمسة المعروفة (عيب انعدام السبب عيب انعدام الاختصاص عيب المحل أو عيب مخالفة القانون عيب الشكل والإجراءات وعيب الغاية أو عيب الانحراف في استعمال السلطة) كلها أو بعضها عليه أن يحكم بإلغاء هذا القرار المعيب بعدم الشرعية.²

الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص

¹ – عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء مرجع سابق ص 130-131.

² – عمار عوابدي، النظرية العامة في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 123.

وسنتعرف على هذا الموضوع من خلال تعريف الاختصاص وذكر صور الاختصاص .

أولاً: تعريف الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة قانوناً على مباشرة عمل إداري معين فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق اختصاصه ومن هنا فقواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع فيحدد للسلطة التشريعية اختصاصها ومجال عملها وللسلطة القضائية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمن من هياكل قضائية كثيرة ومتنوعة ويحدد أيضاً للسلطة التنفيذية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمنه من هياكل إدارية كثيرة مركزية محلية ومرفقية.

ثانياً: صور الاختصاص.

يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مدى حرية الإدارة في مباشرتها للعمل الإداري إلى اختصاص مقيد وآخر تقديري من جهة، ومن جهة أخرى يمكن تقسيم الاختصاص من حيث مبدأ المشاركة في القيام بعمل إلى اختصاص منفرد وآخر مشترك.

1) الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري:

إذا بادر شخص إلى رفع دعوى ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رئيس البلدية لرفضه منحه رخصة بناء فالقاضي يراقب تصرف الإدارة من خلال تطبيقها لنصوص القانون والتنظيم بشأن منح رخص البناء، فإذا تأكدت جهة القضاء الإداري أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تعسف في إصدار قرار الرفض وليس له مقتضى من التشريع أو التنظيم أو صدر مخالفاً لهما تعين حينئذ التصريح قضاء بإلغاء القرار الإداري الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي.

(2) الاختصاص المنفردة والاختصاص المشترك:

قد يعترف القانون أو التنظيم لجهة إدارية معينة بسلطة إصدار القرار الإداري بصورة ذاتية ومنفصلة ومستقلة ودون إشراك جهة إدارية أخرى وهذا هو الأصل فليس حينئذ للقرار ثوب القرار الفردي كما هو الحال بالنسبة لقرار التعيين أو التأديب غير أن المشرع واستهدافا لمقاصد موضوعية يرمي إلى تحقيقها قد يرفض على جهة إدارية معينة الاشتراك مع جهة إدارية أخرى لإصدار قرار إداري واحد بصدد مسألة واحدة.¹

الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات

إذا كان ركن الشكل والإجراءات في القرار الإداري هو عبارة عن مجموعة الشكليات والقوالب والإجراءات المطلوبة توافرها قانوناً أو تنظيمياً إدارياً عند إصدار قرار إداري معين كشكليات تسبب القرارات، وكتابته وتحديد تاريخ إصداره ونشره وشرط المصادقة والتوقيع عليه، وإجراءات التحقيق والاستشارة واحترام حق الدفاع والإجراء المضاد أو إجراء توازي الشكليات وإجراء الأخطار فإن عيب الشكل والإجراءات هو عدم الالتزام والقيام بالشكليات والإجراءات المطلوب القيام بها عن إصدار قرار إداري معين.

مثال عدم احترام نظام سير المداولات في القرارات الإدارية التي تتخذ من قبل مجالس إدارية بواسطة التداول كما هو الحال في قرارات المجلس الشعبي البلدي، ومثل عدم احترام إجراء الإخطار المسبق كما هو الحال في قرارات غلق المجالاتات وهدم المنازل الآيلة للسقوط،² والأصل أن الإدارة عن قيامها بإصدار القرارات الإدارية لا تلتزم بشكل أو إجراء معين ما لم يقرر نص الدستور أو

¹ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 290 إلى 298.

² - عمار عوبدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 126/127.

القانون أو التنظيم خلاف ذلك، ففي هذه الحالة تلزم جهة الإدارة أيا كان موقعها بإصدار القرار الإداري وفقاً للأشكال والإجراءات المحددة.

ويقصد بالشكل إفصاح الإدارة عن إرادتها وفقاً أو تبعاً للشكل والتدابير التي حددها القانون والأصل أن الإدارة غير ملزمة بشكل أو إجراء عند إصدارها للقرار الإداري ما لم يقيد النص بالشكل أو إجراء.¹

الفرع الثالث: عيب المحل

هو عيب يصيب مخالفة القاعدة القانونية ويقصد به خروج القرار الإداري عن أحكام ومبادئ قواعد القانون في مضمونه وموضوعه أو محله عن أحكام ومبادئ وقواعد القانون في معناه الواسع، أن عيب مخالفة القانون هو مخالفة آثار القرار الإداري الصادر لأحكام ومبادئ وقواعد القانون ويتخذ الصور التالية:

(1) المخالفة الصريحة والواضحة لأحكام ومبادئ وقواعد قانونية.

(2) الخطأ في تفسير القانون والخطأ في تطبيقه.²

- الفرع الرابع: عيب الهدف.

يصيب القرار الإداري عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا كانت السلطة الإدارية مصدرية القرار الإداري تستهدف غرضاً أو أغراضاً غير الغرض الذي من أجله منحت وأعطيت سلطة إصدار هذا القرار.³

¹ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 308/309.

² - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع نفسه، ص 127.

³ - عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 128.

فإذا أصدر قرار فصل موظف عن الوظيفة فمحل القرار إنهاء العلاقة الوظيفية وسببه الوقائع والتصرفات المنسوبة للموظف المسؤول تأديبياً أما غايته فتتجلى في الحرص على حسن سير المرافق العامة.

كما أن والي الولاية حينما يصدر قرارات تخض البلدية بعنوان سلطة الحلول فهو لا شك يكون قبل ممارسته لهذه السلطة في غير حالات الاستعمال قد وجه إنذار لرئيس البلدية المعني والتزام هذا الأخير السلبية ولم يبادر لاتخاذ أي إجراء لحفظ الأرواح والممتلكات فهنا امتناع رئيس البلدية يشكل ركن السبب في القرار الإداري، ومحلّه تدخل سلطة إدارية وحلولها محل سلطة أخرى وهدفه حفظ النظام العام.

وعلى ذلك يلتزم كل ممثل لسلطة إدارية مركزية أو محلية أو مرفقية أن يصدر قراره ابتغاء تحقيق مصلحة عامة، فالوالي حين يصدر قرار بنزع ملكية عقار يفترض فيه أنه لا يقصد حرمان مالك من ملكه أو إلحاق ضرر به أو الانتقام منه بل يقصد تحقيق مصلحة عامة تتمثل في إقامة مشروع عام فوق العقار المنزوع كإقامة جسر وإنشاء مدرسة أو مستشفى أو شق طريق.

فإذا ثبت أن الوالي نزع ملكاً خاصاً واستعمل قواعد قانون نزع الملكية للمنفعة العامة وحول ملكية العقار المنزوع إلى فرد فإن مثل هذا القرار يعد مشوباً يعيب الهدف أو عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها.¹

وبالرجوع إلى نص المادة 61 من القانون البلدي 10/11 نجد أنها أعطت حق الطعن في إلغاء القرارات الواردة عن السلطة الوصية المتمثلة في شخص الوالي حيث أعطت لرئيس المجلس الشعبي البلدي وخولته قانون في الطعن بالإلغاء وهذا

¹ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 310.

تفادياً لأي اصطدام مع الوالي خاصة إذا كان القرار تعسفياً أو رفض المصادقة على
المدولة وأعطت سلطة الرئيس برفع تظلماً إدارياً ضد قرار الوالي.¹

¹ - أنظر المادة 61 من القانون البلدي، رقم 11-10 سالف الذكر.

الفصل الثاني:

الرقابة السياسية والمالية

على المجلس الشعبي البلدي

في الجزائر في ظل قانون 08-90 والقانون 10-11

الرقابة السياسية هي الرقابة الشعبية أو رقابة الرأي العام و الرقابة البرلمانية أو التشريعية كما يندرج تحت الرقابة السياسية أنواع أخرى من الرقابات مثل رقابة الأحزاب السياسية و رقابة وسائل الإعلام و إن كان بعض الفقه يتناولها من ضمن رقابة الرأي العام.¹

و حسب رأي الدكتورة جيهان حسن السيد أحمد خليل الرقابة السياسية تقوم بعد وقوع الفعل حتى ولو كان العقاب شديد و من الأفضل أن تكون الرقابة معاصرة لإنفاذ ما يمكن إنفاذه.²

الرقابة السياسية هي الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية و فعالة على وحدات الإدارة المحلية و تأتي مبررات الرقابة السياسية وذلك عن طريق إقرار أغلب النظم السياسية مبدأ الرقابة على أعمال المجالس المحلية وذلك نزولا على مقتضيات الفكر الديمقراطي و احتراماً للإدارة الشعبية الممثلة بواسطة هذه الهيئات و إن كانت وسائل الرقابة السياسية تختلف تبعاً لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية في كل دولة، وتمارس الرقابة السياسية على عدة مستويات رقابة الهيئة التشريعية البرلمان و الرقابة الشعبية.³

و لا تقوم الرقابة السياسية إلا في ظل نظام ديمقراطي تكفل فيه الحريات أهمها حرية تكوين جمعيات و حرية الرأي و الاجتماع و حرية الصحافة و النقد، وتتمثل

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1998 ص 27.

² الدكتورة جيهان حسن السيد أحمد خليل، السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ط 2002، ص 08

³ الدكتور محمد وليد لعبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة 1998، ص

في الرقابة التي يباشرها الأفراد على الولاية و البلدية للتأكد من سير المرافق العامة بانتظام واطراد ويكشف الأخطاء التي تقع على مستواها و العمل على تصحيحها.¹

ويصعب تعريف الرقابة السياسية لأنها تكون سياسة بالنظر إلى الجهة التي تقوم بها أو بالنظر إلى الهدف منها أو إلى المواضيع التي تكون محل اختصاصها لأنها تتأثر بنوع النظام الذي تنتهجه الدولة .

ففي الديمقراطيات الغربية أو التقليدية يقوم بالرقابة السياسية البرلمان، أم في الدول الاشتراكية فعادة ما تعهد الرقابة السياسية إلى الحزب الوحيد في الدولة وتهدف الرقابة السياسية ليس فقط بحماية و ضمان المشروعية و الملائمة للنشاط الإداري ولكن تشمل كيفية استخدام الحكومة و أجهزتها الإدارية للسلطات المخولة لها دستوريا لتحقيق المصلحة العامة .

ونجد في الدول المتقدمة فاعلية الرقابة السياسية حيث يتميز منتخبوها بتكوين سياسي و علمي جيد، إضافة إلى حرية الرأي و حرية الصحافة و حرية الأحزاب في ممارستها نشاطها، أما في الدول النامية فتختلف باختلاف النظام السياسي، فالأنظمة التي تعتمد على نظام الحزب الواحد فعادة ما يكون المنتخبون من اختيار الحزب، وإن جميع أعضاء الحكومة ينتمون إلى نفس الحزب مما يؤثر تأثيرا مباشرا على أداء الهيئة التشريعية، أما الأنظمة التي تعتمد على التعددية الحزبية فعادة ما تكون فيه الممارسة السياسية مفيدة، والملاحظ على هذه الرقابة أنها تقتصر على الجانب السياسي فقط.²

وهذا فيما يخص الرقابة السياسية أما فيما يخص الرقابة المالية فهي الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق معه أهداف التنظيم الإداري

¹ مزيان فريدة , المرجع السابق , ص259

² أحمد سويقات : تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري , مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير , فرع إدارة و مالية , كلية الحقوق بن عكنون , جامعة الجزائر 2001/2002 , ص 17,18

وتستهدف الرقابة المالية تحقيق الغايات المحاسبية للمنشأة أو الوحدة الحكومية ويتمثل ذلك بالالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك المنشأة أو الوحدة والتحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة والتأكد أن النفقات العامة تتم في الأوجه المحددة قانونا وبما يخدم المصلحة العامة¹.

والرقابة المالية هي مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على أية انحرافات و معالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال كما عرفها البعض بأنها الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية و الكشف الكامل عن الانحرافات .

وقد حدد المؤتمر العربي الأول للرقابة المالية المنعقد عام 1977 مفهوم الرقابة المالية على أنها " منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية و يهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة و رفع كفاءة استخدامها و تحقيق الفعالية في النتائج المحققة على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية"²

و للتوضيح أكثر سوف نتطرق إلى كل من الرقابة السياسية و الرقابة المالية على المجلس الشعبي البلدي من خلال مبحثين.

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات , المرجع السابق ص 14 , 15

² المرجع نفسه، ص 128, 129

المبحث الأول: الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي

الرقابة السياسية هي التي تباشرها السلطة التشريعية و تأخذ عدة صور منها حق السؤال حق طرح موضوع للمناقشة العامة و إجراء التحقيقات و الاستجوابات¹ و الرقابة السياسية تأخذ مظهرين رقابة يقوم بها البرلمان ، حيث تنشأ المجموعات المحلية بقانون كما أن مصادقة البرلمان على الميزانية يسمح له بمراقبة الميزانية المحلية و رقابة يقوم بها الحزب و إن كان المظهر الأول لا يثير أي إشكال باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب و بمجرد تنصيبه يصبح ممثلا للبلدية و الدولة في آن واحد و بالتالي يبقى يخضع للقوانين السارية المفعول ، و لمبدأ حياد الإدارة ، إلا أن خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي لتوجيهات الحزب و مدى تطبيقه لبرنامج حزبه الذي انتخب من أجله يبقى يثير إشكالية كبيرة خاصة أن للحزب دور كبير في الرقابة عليه و تكون قبل انتخابه و أثناء ممارسته لمهامه و بعد انتهاء عهده²، قبل انتخابه تتمثل في التزامه بتنفيذ توجيهات الحزب و برنامجه و كذلك الشروط التي يفرضها الحزب على أي مرشح ، أما أثناء ممارسته لمهامه فالمادة الوحيدة التي يمكن أن تعطي للحزب دورا في رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي هي المادة 55 من القانون 90-08 و لم تشر هذه المادة إلى الأسباب التي تجعل المجلس يسحب الثقة من رئيسه و التفسير الوحيد الذي يمكن أن يعطى هو الأسباب السياسية التي يستطيع خلالها الحزب أن يتدخل عن طريق ممثليه في المجلس و يطالبهم سحب الثقة من رئيسه كما أن دور الحزب يكمن في تدخله المستمر للتوفيق بين أعضائه و تقريب وجهات نظرهم فيما يخص الملفات التي

¹ الدكتوراة جيهان حسن سيد أحمد خليل ، المرجع السابق ، ص 08

² بلعباس بلعباس ، المرجع السابق ، ص 157 .

تطرح أمامهم و التي تكون ذات أهمية خاصة ، و طبقا للمادة 161 من الدستور يمكن لكل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات المصلحة العامة أي إمكانية الأحزاب السياسية من ممارسة الوظيفة الرقابية لكن بطريقة غير مباشرة و هو عن طريق البرلمان¹ و المتعلقة بكل من الرقابة البرلمانية و الأخرى الرقابة الشعبية .

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية

و هي تعني تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقوانين و الأنظمة في الدولة و تحديد المسؤول عن ذلك و مساءلته و تمارس هذه الرقابة من قبل السلطة التشريعية و هي البرلمان المنتخب من قبل الشعب في الأنظمة الديمقراطية النيابية².

رقابة البرلمان أو الرقابة التشريعية تتمثل في أن هذه الهيئة التشريعية هي التي تختص بوضع القوانين وتوافق على إحداث المجالس المحلية و إلغائها أو تحديد عددها كما أنها تضع الأسس اللازمة لذلك كما تحدد الهيئة التشريعية اختصاصات المجالس المحلية و كذلك تحديد الموارد مالية لهذه المجالس و دور الهيئة التشريعية في وضع القوانين يتوقف عليه نجاح أو فشل تجربة المجالس المحلية و ذلك بما تضمن التشريع من مبادئ و أفكار و ما تضعه من أسس تراعي ظروف الدولة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية .

كما أن دور الهيئة التشريعية لا يقتصر في الرقابة على التشريع فقط و إنما يمتد في توجيه الاستفسارات و الأسئلة للحكومة ، و تبرز الرقابة التشريعية في أن المجالس المحلية تحتاج إلى التمويل و فرض الضرائب و لتغطية نفقاتها و كل هذه الأمور

¹ المادة 161 من دستور 1996

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات المرجع السابق ص 28

تحتاج إلى تشريع من الهيئة التشريعية ناهيك عن أن المجالس المحلية تتدخل في حياة الناس وشؤونهم اليومية¹.

و حسب نص المادة 159 من دستور 1996 و التي تنص على ما يلي " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي "².

أي أن المجالس المحلية تتدخل في حياة الأفراد و في حقوقهم و حرياتهم و تختص السلطة التشريعية بممارسة الرقابة على الهيئات المحلية للتأكد من أنها تمارس اختصاصاتها وفقا للقانون.

تتبين الرقابة أثناء مناقشة السلطة التشريعية للميزانية العامة للدولة منها ميزانية الهيئات المحلية، وتظهر هذه الرقابة لما تقدم الحكومة بيانا سنويا عن السياسة إلى المجلس الشعبي الوطني و تعقبه مناقشة عمل الحكومة فيتم توجيه الأسئلة و الاستجابات لوزير الداخلية و الجماعات المحلية فيما يتعلق بمشاكل النظام المحلي و القصور في الخدمات التي تقدم للمواطنين المحليين و مدى كفايتها، ويمكن أن تشكل السلطة التشريعية لجان تحقيق لبحث و تقصي الحقائق حول موضوع من المواضيع ذات المصلحة العامة³، و هذا وفقا لنص المادتين 84 و 161 من دستور 1996.

و من خلال هذا المطلب سوف نتطرق إلى معنى الرقابة البرلمانية و آليات الرقابة البرلمانية .

الفرع الأول: معنى الرقابة البرلمانية

¹ الدكتور محمد وليد لعبادي , المرجع السابق , ص 137

² المادة 159 من دستور 1996 سالف الذكر.

³ مزياي فريدة , المرجع السابق , ص 260.

نظرا لشدة اتساع و تنوع مضامين معنى الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) وصعوبة إيجاد تعريف شامل جماع لها و كذا صعوبة تعريفها بصورة عامة وتعريف عملية الرقابة السياسية (البرلمانية) بصورة خاصة.

ونظرا لاختلاف مفاهيمها وخلفياتها ومداخلها الفكرية والإيديولوجية والسياسية والاقتصادية وحتى العملية للرقابة على النشاط العام في الدولة الضخم والمتنوع والمعقد وبالرغم من هذه الحقيقة البارزة والواضحة فإنه يمكن تعريف عملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية " الإدارة العامة " بصورة عامة بأنها تلك العملية التي تتضمن الأعمال السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية و القضائية و كذا كافة الإجراءات و الأساليب و الوسائل و المعايير التي تضطلع بها المؤسسات و الهيئات و المرافق الدستورية والشعبية والقضائية و الإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة و فاعلية لحماية المصلحة العامة و حقوق و حريات الإنسان و المواطن .

والرقابة البرلمانية كنوع من أنواع النظم الرقابية في الدولة الحديثة يعتبر مسألة حيوية و أساسية حيث تضطلع بدور رقابي مختص و أصيل يكمل أنواع الرقابة الأخرى الشعبية والإدارية والقضائية والرقابة الخارجية المختلطة وبالتالي يمكن تحديد معناها وتعريفها كما يلي: " بأنها رقابة متخصصة تضطلع بها الهيئة التشريعية (البرلمانية) و تمارس نشاطها المكفول لها دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) من خلال وبواسطة الوسائل والأساليب الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية (عضوية) وفي حدود الشروط و الإجراءات الدستورية والقانونية المقررة والسارية المفعول لحماية المصالح العليا و الحيوية للمجتمع و الدولة¹.

¹ أحمد قارش, عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري في ظل التعددية السياسية , أطروحة لنيل شهادة دكتورا دولة في لقانون العام , كلية الحقوق , جامعة الجزائر 2012/2011 ص 232, 233

الرقابة التشريعية البرلمانية طبقا لنص المادة 161 من الدستور يمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كل في إطار اختصاصاته أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أي قضية ذات مصلحة عامة.¹

وهذا لتوضيح معنى ومفهوم الرقابة البرلمانية أكثر على الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) والتي أصبحت من أهم وظائف المجالس النيابية، يجب تحديد أهداف هذه الرقابة و تكييف طبيعتها القانونية، يجب التذكير بحقيقة هامة و هي أن أحكام المواد الدستورية 80 و 84 و 99 و 133 و 134 و 135 و 137 و 159 إلى 162 من دستور 1996 تجسد في مجملها و تبلور معنى الرقابة التشريعية (البرلمانية) في النظام الجزائري بصورة شاملة و لكافة عناصر معنى الرقابة

الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية

هناك آليات رقابة جمع المعلومات ومن خلال الحكومة وبواسطتها تتم جمع المعلومات والحقائق الواقعية الميدانية حول موضوع الرقابة البرلمانية ومن تم إجراء عمليات المقاربة و المطابقة مع ما هو مقرر وما هو مرسوم في برنامج الحكومة و كذا السياسات العامة المقدمة للبرلمان والمصوت والمصادق عليها من قبله.

كما تتم عملية جمع المعلومات والحقائق بواسطة وسائل وأدوات الرقابة البرلمانية ومطابقتها مع أحكام النصوص التشريعية المصوت والمصادق عليها من قبل البرلمان وقد برزت هذه الآليات الرقابية البرلمانية على أعمال الحكومة والإدارة العامة في النظرية العامة و التطبيقات المقارنة و في النظام الجزائري في:

¹ محمد الصغير بعلي، دروس المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 132.

مناقشة برنامج الحكومة: أي تقديم برنامج الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني "الغرفة الأولى" لمناقشة عامة والموافقة عليه والذي نجد أساسه الدستوري في أحكام المواد 80 و 82 و 83 من دستور 1996 و كذا تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة إلى المجلس و يعقب ذلك مناقشة عامة عن عمل برنامج الحكومة الذي قد ينجم عنه و يترتب انعقاد المسؤولية " مسؤولية الحكومة " بواسطة لائحة أو ملتئم الرقابة وذلك ما جاءت به المواد 4 و 135 و 136 و 137 من دستور 1996 و كذلك مناقشة قانون المالية و المصادقة عليه من قبل البرلمان بغرفتيه طبقا لأحكام الفقرات الأخيرة من المادة 120 من الدستور.

ثانيا: آلية توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية: الأسئلة الشفوية والكتابية هي من الحقوق الممنوحة لأعضاء البرلمان التي كفلها دستور 1996 في أحكام المادة 134 وتعتبر هذه الأسئلة الشفوية والكتابية من الوسائل والآليات الهامة والحيوية في ممارسة رقابة المعلومات البرلمانية، والتي تزود البرلمان والحائق والمعلومات الرسمية اللازمة حول موضوع من مواضيع هذه الأسئلة وتصبح هذه الأسئلة والأجوبة عنها رسمية بعد نشرها في جريدة المحاضر الرسمية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وتعتبر هذه الآليات من أكثر الأدوات و الوسائل الرقابية والبرلمانية ممارسة وتطبيقا في النظم البرلمانية المقارنة وفي النظام البرلماني الجزائري وذلك لأسباب ومبررات موضوعية و سياسية.¹

وتنص المادة 162 من الدستور 1976 "يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أن يوجهوا كتابيا فقط أي سؤال إلى أي عضو من الحكومة وينبغي بهذا العضو أن

¹ أحمد قارش , المرجع السابق , ص 240-241-242.

يجيب كتابيا في ظرف 15 يوم يتم نشر الأسئلة والأجوبة طبقا لنفس الشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني".¹

استجواب الحكومة: يقصد بالاستجواب حق الهيئة التشريعية - البرلمان - في محاسبة الحكومة أو أحد الوزراء في شأن من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصهم فالغرض من الاستجواب نقد السلطة التنفيذية و تجريح سياستها و نقد تصرفاتها في مسألة او قضية من قضايا مسائل الساعة الوطنية ، و يعتبر الاستجواب البرلماني للحكومة أكثر شدة و قوة من الأسئلة الكتابية أو الشفوية إذ يتضمن سؤال مصحوب بالاتهام و النقد و الحساب للحكومة عن تصرفاتها، وحق الاستجواب مكفول لكل عضو من أعضاء الهيئة التشريعية - البرلمان - كما أن أمر الاستجواب لا يقتصر على السائل والمسؤول وإنما قد يثير بحثا جديا ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها و الاستمرار إلى نهايتها حتى و لو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه، ولكل عضو الحق في أن يطلب من الوزارة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على البرلمان.

ولقد تضمنت أحكام الفقرة الأولى من المادة 133 من دستور 1996 النص على هذه الآلية أو الوسيلة حيث نصت على ما يلي " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

لجان التحقيق:

طبقا لنص المادة 161 من الدستور والمشار إليها سابق التي جاءت بشكل مطاط لا يفيد أبدا في تحديد مفهوم المصلحة العامة، كما هو معروف يتغير مفهومها ومدلولها من مكان إلى آخر ومن زمان إلى آخر وللجان التحقيق كآلية ووسيلة من آليات ووسائل الرقابة البرلمانية أن تجمع ما تراه من أدلة ووثائق ووسائل أخرى وأن

³ المادة 162 من دستور 1976.

تتصل بالأفراد والموظفين وأن تضطلع على الأوراق والملفات والوثائق المتعلقة بموضوع التحقيق الذي يجب أن يكون ضمن اختصاص الهيئة التشريعية وذلك بهدف الحصول على المعلومات المطلوبة، وعن طريق لجان التحقيق البرلمانية يمكن الوقوف على عيوب الجهاز الحكومي والإداري بالدولة سواء من الناحية المالية أو الإدارية أو الاقتصادية، مما يساعد البرلمان على اقتراح أفضل الوسائل والسبل لمعالجة ما كشفه التحقيق من سلبيات و عيوب و التكفل بوقف استمرارية بروز وسريان هذه السلبيات والعيوب حتى يؤدي الجهاز الحكومي و الإداري وظائفه بانتظام.¹

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية.

تعد الرقابة الشعبية من أقوى أدوات الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية بشكل عام و ممارستها لسلطاتها الإدارية و المالية بشكل خاص ويتمثل الرأي العام في رأي الجماعة أو الجمهور اتجاه أمر أو مسألة من المسائل ذات الصلة بالمصلحة العامة أو مصلحة الجماعة، ويلعب الرأي العام دورا هاما في الرقابة على تصرفات الإدارة أو السلطة التنفيذية و لذلك تخشى الإدارة هذا الرأي كثيرا لما له من قوة و تأثير قد يصل في بعض الأحيان إلى حد تغيير الحكومات.

ولقد أطلق بعض الفقه على هذا الأسلوب بوصفه أحد أساليب الرقابة السياسية الطريقة الحديثة وذلك تمييزا له عن الأسلوب التقليدي المتبع في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ألا وهو الرقابة البرلمانية.²

وإن الإدارة المحلية تنشأ من اجل الشعب ولتأمين أفضل الخدمات له لذلك فغن من حق المواطن المحلي أن يراقب أجهزة الإدارة المحلية باعتبارها وجدت لخدمته وأن الأعضاء المنتخبين أتوا لتمثيله و معالجة القضايا والحاجات التي يشكو منها ويتطلع

¹ أحمد قارش, المرجع السابق , ص 247-248-250-251

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات , المرجع السابق , ص27

إلى حلها أو إشباعها، لذلك نجد أن الرقابة الشعبية تأخذ أكثر من شكل في هذا المجال.

فهي تأخذ دور الرقابة على التشريع و توجيه التشريع لما يحافظ على مصلحة المواطن و حسن سيرة المجالس المحلية و هو حق يمارسه المواطن عن طريق نوابه في المجلس التشريعي - البرلمان - و هو جزء من الرقابة السياسية التي تأخذ بها جميع الدول الديمقراطية و يمارس المواطن دورا آخر في الرقابة عن طريق رفع صوته في التذمر والشكوى إلى الأجهزة المركزية صاحبة الحق في اتخاذ الإجراءات بحق المجالس المحلية المنحرفة، وهذا الوضع دفع ببعض الدول بأن توجد مكاتب إقليمية لتلقي شكاوى المواطنين و إيجاد هيئات إقليمية للتحقيق في شكاوى الأهالي ضد المجالس المحلية لا بل إن الكثير من الدول يسمح لجميع وسائل النشر و الإعلام حضور جلسات المجالس المحلية وتسجيل وقائعها كاملة ونشرها وإذاعتها على الجمهور أولا بأول عبر وسائل الإعلام المختلفة من صحافة وإذاعة وتلفزيون فوسيلة النشر تعتبر فعالة في هذا المجال لإعلان الحقيقة للجمهور و خصوصا إذا كان هناك انحراف أو تخاذل في قرارات المجالس المحلية فإن رد الفعل الاجتماعي سيكون سريعا و فعالا لدرجة تمنع المخالفة قبل استفحالها.

كما أن من حق المواطن أن يتابع و يراقب نشاط ممثليه في المجالس المحلية ليتأكد من حرصهم على المصلحة العامة و بالتالي ليحدد موقفه من هؤلاء الممثلين في وقت لاحق عندما يطلب منه هؤلاء تجديد الثقة بهم في الانتخابات القادمة¹ وهناك من الكتاب من لا يفرقون بين الرقابة السياسية والرقابة الشعبية عند تحديدهم للمقصود من الرقابة وهناك من يفصلها عن بعضها البعض، و سوف نتطرق من خلال المطالب إلى تعريف الرقابة الشعبية و آلياتها.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الشعبية

¹ محمد وليد اعبادي , المرجع السابق , ص 138-139

المقصود بها هي علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمواطنين و مدى رضاهم على أدائه و تتمثل الرقابة الشعبية في حق المواطن في رقابة رئيس بلديته وأكثر مظاهرها تتمثل أساسا في حضور المواطن للجلسات العلنية واطلاعه على نتائج أعمال المجلس الشعبي البلدي إلى جانب أنه من حق المواطن أن يستخرج نسخة من مداورات المجلس الشعبي البلدي.¹

وهذا حسب نص المادتين 19 و 22 من القانون البلدي رقم 90-08 و لقد سبق الذكر أنه ليس هناك تعريف جامع و مانع لمعنى الرقابة الشعبية إلا أن الرأي الراجح عند معظم الفقهاء أن الرقابة الشعبية هي التي يمارسها الشعب عن طريق المجالس المحلية المنتخبة و مجالس العمال في الوحدات الاقتصادية سواء بالنسبة للدول ذات النظام الليبرالي أو الاشتراكي أما الرقابة السياسية فهي من اختصاص البرلمان لاسيما في الدول ذات النهج الليبرالي.²

والرقابة الشعبية هي جزء لا يتجزأ من عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الدولة و نوع من أنواعها، و هي تلك الرقابة الشعبية التي يضطلع بها الشعب بصورة رسمية و بواسطة ممثليه في المجالس الشعبية المحلية محليا و البرلمان بغرفتيه و طنيا بقصد المحافظة على المشروعية الشعبية و الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للمجتمع و حماية حقوق و حريات الإنسان و المواطن بواسطة آليات الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور و في المنظومة القانونية الوطنية.³

الفرع الثاني: آليات الرقابة الشعبية

إن الآليات التي تمارس بها الرقابة الشعبية تختلف من نظام لآخر ، ففي الدول الشمولية أو الدول ذات النظام الاشتراكي التي يقوم نظامها على الأحادية الحزبية

¹ بلعباس بلعباس ، المرجع السابق ، ص 158

² لعبادي إسماعيل ، المرجع السابق، ص 70-71

³ أحمد قارش، المرجع السابق ص 107.

كما كان عليه الاتحاد السوفيتي سابقا والدول الشرقية الموالية له و الدول النامية ذات التوجه الاشتراكي أما على مستوى الوحدات الاقتصادية تستند الرقابة الشعبية إلى العمال على أساس أن مفهوم الشعب في الديمقراطية الاشتراكية هو الشعب العامل الذي يضم كل أفراد الشعب الذين يمارسون واجب وحق العمل وكل أفراد الطبقة العمالية الكادحة، وبذلك توكل الرقابة الشعبية إلى الجمعيات العامة أو مجالس العمال فالرقابة تكون في يد العمال بصفتهم يشتغلون في الوحدة الاقتصادية و هم الممثلون للفئات الأخرى للشعب.¹

ومن بين هذه الآليات مراقبة الجمهور لأعمال المجالس المنتخبة والرقابة عن طريق قنوات المجتمع المدني الجزائري، وذلك من خلال حضور مداورات تلك المجالس والاضطلاع على محاضر مداوراتها واستنساخ نسخ منها على النفقة الخاصة أما بالنسبة لوقائع هذه الرقابة في الجزائر فالملاحظ أن البلديات في الجزائر عرفت أوضاع خطيرة ومشاكل مختلفة بعد الاستقلال فمن همجية الاستعمار ومخلفاته وجدت البلديات نفسها أمام وضع اقتصادي معدوم وحالات اجتماعية تمثلت في وجود عدد كبير من الأرمال و اليتامى و المعطوبين ضف إلى ذلك خطر وجود الألبان تسببت في عجز و قتل عدد كبير من المواطنين ، ثم جاءت العشرية و التي أعادت الدولة وبلدياتها إلى فترة اللأمن والخوف وعدم الاستقرار فأصبحت البلديات خلال هذه الفترة تحصي عدد موتاهم والضحايا من الأرمال و اليتامى بالإضافة إلى العديد من البلديات التي عرفت مجازر جماعية، وقد اتخذت العديد من الإجراءات للقضاء على هذه الظاهرة و من بينها قانون الرحمة ، الوئام المدني و أخرها المصالحة الوطنية إجراءات اتخذت من أجل ترسيخ الأمن و الاستقرار .

فالتقسيم الإداري الجديد يتضمن 48 ولاية و كل ولاية تحتوي على مجموعة من الدوائر و كل دائرة تحتوي على مجموعة من البلديات و يوجد في الجزائر حاليا

¹ لعبادي إسماعيل، المرجع السابق ص 71.

1541 بلدية على المستوى الوطني و لكن أغلبها في الجزء الشمالي و تعاني هذه البلديات من مشاكل إضافة إلى النقائص الحاصلة في تسيير الجماعات المحلية،وكان المجالس المحلية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وإخلاصا وأخلاقا وليس من هو أقدرهم و أعلمهم لاستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة الجماعات المحلية .

وعليه يجب العمل على إيجاد نظرة تساهم على جعل البلدية إطارا محليا لإبراز المواهب و التعاون ولتقديم المبادرات الفردية منها و الجماعية و هذا بوضع برنامج عمل يركز على مبادئ عامة وطنية وعلى خصائص محلية في إطار أسلوب جديد للتسيير واضح يطبقه كل منتخب مهما كانت توجهاته السياسية وقناعاته.

الفرع الثالث: الرقابة عن طريق قنوات المجتمع المدني الجزائري

المفهوم المستقر للمجتمع المدني يقوم على أساس انه مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزا وسيطا بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي في المجتمع من ناحية و الدولة و مؤسساتها و أجهزتها ذات الصبغة الرسمية من جهة أخرى وبهذا المعنى فإن منظمات المجتمع المدني تساهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور و حماية حقوق الأفراد و حرياتهم و تمثل الأسلوب الأمثل في إحداث التغيير السلمي و التفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية و تنشئة الأفراد على أصولها و آلياتها فهي الكفيلة بارتقاء الفرد و بث الوعي فيه و تعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة و تعميق مفهوم احترام الدستور و سيادة القانون، ومن الجدير بالذكر أن النظام الجزائري قد أهمل دور هذه المؤسسات في وقت سيطرت عليه السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية و القضائية رغم ما منحه هذا الدستور من ضمانات في تأسيسها.

وعرفت الساحتان الإعلامية والسياسية في الجزائر مفهوم المجتمع المدني في النصف الثاني من ثمانينات القرن الماضي، ولقد بدأ الحديث عن المفهوم الجديد في الوقت الذي كان فيه النظام السياسي الجزائري يعيش أزمة حادة في قاعدته الاقتصادية وشرعية مؤسساته السياسية و نمط تسييرها المعتمد على الدولة كفاعل وحيد، وليس في المجال السياسي فقط بل حتى في المجال الاقتصادي و الاجتماعي.

ولقد ساهمت وسائل الإعلام الرسمية بالحديث عن المجتمع المدني و الترويج له اجتماعيا أكثر من أي قوة اجتماعية أو سياسية أخرى بنية جعله وسيلة جديدة تنظيمية وسياسية لتوسيع قاعدة السلطة و مساعدتها على انجاز عملية الانتقال و الخروج من الأزمة الاقتصادية و السياسية للنظام الأحادي القائم .

وكان من تداعيات أحداث أكتوبر 1988 التي عاشتها الجزائر ظهور إطار دستوري وقانوني جديد تم بموجبه الاعتراف بحق المواطنين في التنظيم المستقل للتعبير عن آرائهم السياسية والدفاع عن مطالبهم الاقتصادية والاجتماعية بعد المصادقة على دستور 1989 وضمن الجو السياسي والنفسي المتولد عن أحداث أكتوبر والذي كان من نتائجه ظهور عدد كبير من الجمعيات و الأحزاب و النقابات في وقت قياسي قصير لم يعرفه الجزائريون من قبل¹ .

حيث نص الدستور في مادته 33 على الحق في الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان و على أن الحريات الفردية و الجماعية مضمونة و تتضح هذه الحقوق أكثر في المادة 41 و التي تنص على أن حريات التعبير و إنشاء الجمعيات، والاجتماع مضمونة للمواطن و يدرج الدستور مادة خاصة للتمييز بين الجمعية والحزب، وهي المادة 42 إضافة إلى المادة 43 و التي

¹ قاسي بن يوسف , الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية في الجزائر , رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة و المالية ,

تنص على أن حق إنشاء الجمعيات مضمون، والمادة 56 التي تنص على الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، والمادة 57 والتي تنص على أن الحق في الإضراب معترف به و يمارس في إطار القانون، ويمكن أن يمنع القانون ممارسة هذا الحق أو يجعل حدودا لممارسته في ميادين الدفاع الوطني و الأمن ، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع.¹

المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة المالية عن طريق المجلس الشعبي البلدي :

لتعريف الرقابة المالية لابد أن نميز بين تعريف كل من الشريعة الإسلامية و تعريف علماء المالية المعاصرين و تعريف الرقابة المالية في التشريع الجزائري فإن الرقابة المالية في الشريعة الإسلامية للدولة في الإسلام منذ تأسيسها على يد الرسول صلى الله عليه و سلم في المدينة أجهزتها و إن كانت بسيطة في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم حيث طبيعة تلك المرحلة و الظروف المحيطة تقتضي ذلك لكن تسيير هذه الأجهزة كان يتسم بقمة الشفافية و الكفاءة العالية ثم تطورت أجهزة هذه الدولة في عهد الخلفاء الراشدين و تطور العصر لكن رجالات الدولة آنذاك لم يهملوا عناصر الشفافية و الكفاءة العالية في التسيير ثم كانت النقلة النوعية لهذه الأجهزة

¹ المواد 33 - 41-42-43-56-57 من دستور 1996 سالف الذكر.

عند توسع الدولة الإسلامية في عهد الدولة الأموية و كانت النقلة أكبر في عهد الدولة العباسية¹.

أما عن مفهوم الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي وردت تعريفات متعددة للرقابة المالية في الاصطلاح الشرعي إلا أنه يمكن إعطاء تعريف للرقابة المالية في الاقتصاد الإسلامي بأنها عملية تقوم بها جهات معينة لمراقبة المال العام إيرادا و إنفاقا وفقا لمعايير الشريعة الإسلامية وبكفاءة اقتصادية عالية² أما عن الأجهزة الحكومية و دورها في الرقابة على الأموال العمومية في أجهزة الدولة السياسية و الإدارية التي تسهر على تنمية اقتصادها و تسيير مؤسساتها التي ذكرها الفقهاء - ولي الأمر - نظام الدواوين - نظام الوزارة - نظام الكتابة - نظام المراقبة - ولاية القضاء - ولاية الحسبة³.

أما مفهوم الرقابة المالية على النفقات العامة تتجسد بصورة سامية و رفيعة القدرة و المقدار في شريعتنا السمحاء إذ تعددت صورها و أشكالها وأدوارها وللرقابة المالية صور متعددة .

فمن حيث الجهة المكلفة بالرقابة هناك نوعين: رقابة داخلية و رقابة خارجية و من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة هناك رقابة سابقة و رقابة أثناء التنفيذ و رقابة بعدية أو لاحقة أما عن تعريف الرقابة في التشريع الجزائري فلا نجد تعريفا للرقابة المالية إلا في إشارات منه لأساليبها وهيئاتها وعموما فقد تميز التشريع الجزائري كغيره من التشريعات بثلاث اتجاهات في تعريف المالية العامة .

¹ الدكتور راغب الخطيب , مفاهيم حديثة في الرقابة المالية و الداخلية في القطاع العام و الخاص , مكتبة المجمع العربي للنشر و التوزيع , الطبعة الأولى 2010 - عمان 217

² الدكتور بسام عوض عبد الرحيم عياصرة , الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي , دار الحامد للنشر و التوزيع , الطبعة الأولى 2010 - عمان الأردن ص 29-30

³ الدكتور راغب الخطيب، المرجع السابق، ص 223.

الاتجاه الأول:

يرتكز على الجانب الوظيفي كما يركز على الأهداف مؤكداً أن الرقابة هي التأكد والتحقق من أن التنفيذ يتم للخطة المعتمدة والتعليمات المسطرة والمبادئ المقررة .

الاتجاه الثاني:

وهو يركز على الجانب الإجرائي وعلى الخطوات الواجب إتباعها للقيام بعملية الرقابة و هنا تتطلب الرقابة على النفقات العامة ما يلي: الاختيار الجيد للسياسات الإدارية والمالية المعول عليها اهتمام الإدارة الحكومية بالتخطيط والتنظيم الفعال وطرق التمويل المناسبة للاختيار الأمثل لإطارات التسيير لموظفي التنفيذ وتدريبهم و الإشراف عليهم.

الاتجاه الثالث:

وهو اتجاه يهتم بالأجهزة القائمة بعملية الرقابة والتي تتولى الفحص والمتابعة والمراجعة وجمع المعلومات فهي بهذا تعني الأجهزة الموكلة إليها أمر الرقابة المالية و بهذا نجد أن الرقابة المالية تدور حول محوري الوسيلة والهدف على محل ثابت هو المال العام.¹

وأن الهدف من ممارسة الرقابة المالية على البلدية هو ضمان الاستخدام الجيد و المشروع لميزانيات البلدية، عند قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ هذه الميزانيات و من هنا تبرز أهمية معرفة أنواع الرقابة على مالية البلدية.

وتتعدد صور الرقابة بتعدد الأساليب التي يستخدمها المشرع بهدف الهيمنة والإشراف على مختلف الأجهزة والهيئات والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجماعات المحلية فهناك رقابة دائمة ومؤقتة ورقابة ايجابية ، سلبية ،سابقة ،لاحقة

¹ الدكتور بن داود إبراهيم , الرقابة المالية على النفقات العامة , دار الكتاب الحديث , طبعة 2010 ص 13-18-19

، داخلية ورقابة خارجية وبخصوص النموذج الجزائري فإنه يعطي الأهمية الكبيرة للنفقات العمومية ليس فقط بسبب حجمها ولكن بسبب أهميتها في الحياة الاقتصادية وآثارها الاجتماعية ويعتمد في تصنيف الرقابة على النفقات العمومية على المعيار الزمني و في هذا الإطار فإن المشرع الجزائري يكتفي بنوعين من الرقابة :

- الرقابة الداخلية و الرقابة الخارجية

- الرقابة السابقة و الرقابة اللاحقة¹ وهو موضوع هذا المبحث

أما الرقابة الداخلية فيقصد بها تلك الخطة التنظيمية ومختلف الإجراءات والتنظيمات والوسائل المستعملة داخل المؤسسة لتحقيق الكفاية ومثال ذلك الإحصاءات وتقارير الأداء برنامج الجودة و النوعية.²

ويرتكز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول أن إدارة أية منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة بدرجة من الكفاءة و الفطنة بحيث تسمح لها بتخفيض حاجاتها إلى الرقابة الخارجية المتقلبة إلى الحد الأدنى و تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها : نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية و العمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة كما تعرف بأنها " خطة التنظيم و جميع الطرق و المقاييس التي يتبناها التنظيم الإداري بغرض حماية مجهوداتها و ضبط بدقة البيانات المالية و مدى الاعتماد عليها و الوثوق بها و زيادة الكفاءة الإنتاجية و تشجيع العمال على الالتزام بالسياسات الإدارية المحددة مقدما.³

¹ عبد اللطيف لونيبي , الرقابة المالية على البلدية , مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق و العلوم السياسية , جامعة

محمد خيضر بسكرة , قسم الحقوق 2012/2013 ص 53-54

² الدكتور بن داود إبراهيم , المرجع السابق , ص 18

³ حمدي سليمان , سحيمات القبيلات , المرجع السابق ص 134

أما الرقابة الخارجية تتمثل في العمليات الخارجية التي تقوم بها أجهزة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية وهدفها هو مراجعة العمليات المالية والحسابات وحتى تتحقق من صحتها و شرعيتها ودقتها وهي رقابة بعدية ولاحقة لعمليات التنفيذ كالرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة¹.

وتعتبر الرقابة المالية الخارجية كذلك أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر و المؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقا للخطط والبرامج الموضوعة مسبقا وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة ويمكن تعريف الرقابة الخارجية كذلك بأنها " نشاط تقييمي مستقل عن السلطات التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية و البيانات المحاسبية و مشروعيتها و التحقق من كفاءة و فعالية أداء الأجهزة الحكومية في انجاز أهدافها و برامجها و مشاريعها"²

وللتوضيح أكثر سوف نتطرق في هذا المبحث إلى آليات ممارسة الرقابة المالية على المجلس الشعبي البلدي وسوف نخص بالذكر في المطلب الأول الرقابة السابقة (القبليّة) وفي المطلب الثاني الرقابة اللاحقة.

المطلب الأول: الرقابة السابقة (القبليّة)

وتسمى أحيانا بالرقابة الوقائية و تتمثل في تنفيذ عمليات المراجعة و المراقبة قبل الصرف حيث لا يجوز وفق لهذا الأسلوب الارتباط بالالتزام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على الموافقة من الجهة التي تتولى الرقابة على الإنفاق في الدولة و تجري عمليات المراجعة و الرقابة على النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات وقد تحصل الرقابة من الداخل حيث تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها وقد تتولاها جهة خارجية وإن كان تنفيذ الرقابة صحيح تحول دون وقوع المخالفات المالية ولذلك يطلق عليها الرقابة الوقائية كما أن الأخذ بها يخفف

¹ الدكتور بن داورد إبراهيم، المرجع السابق، ص 18.

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات , المرجع السابق , ص132

من درجة المسؤولية التي تقع على عاتق الدوائر المعنية إلا أن هذا الأسلوب لا يخلو من عيوب حيث يصعب مع هذا الأسلوب مراجعة المالية ككل ولاسيما الارتباطات والمشروعات الكبيرة حيث لا تتاح الفرصة لجميع أجزاء العملية الواحدة وفحصها لكشف القصور الذي يلحق بها كما إن هذه الرقابة يتعين أن تتم في وقت قصير وإلا فقدت قيمتها وأدت إلى البطء في الإجراءات¹.

وتسمى بالرقابة السابقة (القبليّة) لكونها تأتي قبل صدور القرار المتعلق بالإذن بالصرف و قبل إبرام العقود أو الصفقات العمومية وتنفيذها وهي تهدف بالأساس إلى ضمان المشروعية ودقة الحسابات وكذا ملائمة التصرفات المالية وتخف الرقابة القبليّة أيضا على عدم الوقوع في الأخطاء والمخالفات القانونية والتنظيمية التي تتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ويدخل ضمن هذه الرقابة مفهوم الرقابة الآتية التي تكون متزامنة مع التنفيذ ويفترض أن تؤدي إلى كشف الأخطاء خلال فترة زمنية قصيرة، وهذا لتمكين الإدارة من تصحيحها و ضمان عدم تكرارها .

كما تأخذ هذه الرقابة شكل المتابعة والمطابقة وتترجم في منح التأشيرات القانونية التي يجب على الأمر بالصرف الحصول عليها قبل القيام بأي عملية مالية فهي شرط مسبق لصحة قبول النفقات الملتزم بها وسنتناول في هذا المطلب الفرع الأول المراقب المالي، الفرع الثاني الأمر بالصرف الفرع الثالث أمين خزينة البلدية (المحاسب العمومي) الفرع الرابع لجان الصفقات العمومية.²

الفرع الأول: المراقب المالي

المراقب المالي هو شخص تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية و يكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية ويعمل بمساعدة مساعدين له يعينون بموجب قرار وزاري و رقابة المراقب

¹ الدكتور محمد جمال ذنبيات , المالية العامة و التشريع المالي , دار الثقافة للنشر و التوزيع , الطبعة الأولى 2003 , ص294

² عبد اللطيف لونيبي , المرجع السابق ص 62

المالي هي رقابة شرعية وليست مراقبة ملائمة إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة ثم إن الحديث عن المجالات التي يختص بها المراقب المالي تذكرنا باختصاصات المحتسب في النظام الإسلامي الذي كان له مجال واسع في الرقابة.

أي يعين المراقب المالي من طرف وزير المالية و هو يخضع لسلطته المباشرة و مهامه و مسؤولياته مجددة قانونا و للمراقب المالي دور أساسي في تنفيذ النفقة فلا يمكن للأمر بالصرف بتنفيذها إلا بعد حصوله على تأشيرة المراقب المالي.¹

و يشكل المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية للبلدية.

أولاً: مهام المراقب المالي.

تتمثل مهمة المراقب المالي في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية.²

و حسب نص المادة 05 من القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية تخضع مشاريع القرارات المبينة أدناه و المتضمنة التزاما بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي التوقيع عليها:

- مشاريع قرارات التعيين و الترسيم و القرارات التي تخص الحياة المهنية و مستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة

- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند غلق كل سنة مالية

¹ الدكتور بن داود إبراهيم , المرجع السابق , ص 129

² عبد الطيف لونيبي , المرجع السابق ص 63

-مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات وكذا لجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية

-مشاريع الصفقات العمومية والملاحق، يخضع أيضا للتأشيرة كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانياته و كذا تفويض و تعديل الإعتمادات المالية

- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف و التكاليف الملحقة و كذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات و المثبتة بفاتورات نهائية .

- كل التزام مدعم بسندات الطلبات و الفاتورات الشكلية و الكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية¹

- و يتكفل المراقب المالي زيادة على الاختصاصات التي تستند له في إطار الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بالمهام الآتية:

- مسك سجلات تدوين التأشيرات و مذكرات الرفض

- مسك محاسبة التعداد الميزانياتي .

- مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.²

وقد حددت المادة 28 من المرسوم التنفيذي 414/92 محتوى هذه المحاسبة كما يلي:

1. بالنسبة لنفقات التسيير : بالإعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب

(الفصول) و المواد

¹ المادة 05 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية العدد 35 المؤرخة في 1990/08/15.

² عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق ص 64-67

- الارتباط بالإعتمادات .
- التفويضات بالإعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين .
- تحويل الإعتمادات .
- الالتزام بالنفقات التي تمت .
- الأرصدة المتوفرة .

2. بالنسبة لنفقات التجهيز و الاستثمار:

- الترخيصات بالبرنامج و عند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية
- التفويضات بتراخيص البرامج
- الأرصدة المتوفرة¹

ثانيا: تطبيق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها:

تطبيق الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانيات المؤسسة و الإدارة التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة و على الحسابات الخاصة بالجزئية و ميزانيات الولاية و ميزانيات البلديات و ميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة، أما فيما يخص تسليم أو منح التأشيرة فقبل تسليم التأشيرة فقبل تسليم التأشيرة من طرف المراقب المالي المختص على الالتزامات المقدمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني يراقب المراقب المالي ما يلي:

- صفة الأمر بالصرف و مدى أهليته لتنفيذ النفقات المعنية وفق ما هو منصوص عليه في التنظيم و التشريع المعمول بهما (القانون 90-21)

- عدم مخالفة القوانين و التنظيمات

- توفر الإعتمادات المخصصة

¹ المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 15/11/1992 .

- وجود مناصب مالية تطابق مبلغ الالتزام مع الوثائق الثبوتية الملحقة أما إذا لاحظ المراقب المالي نقائص بعد التأشيرة على مشروع الصفقة يقوم بتبليغ الوزير المكلف بالميزانية رئيس لجنة الصفقة العمومية المختصة و الأمر بالصرف المعني عن طريق الإشعار.¹

ولقد حددت المادة 159 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية تنفيذ الميزانية و كذلك المادة 187 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية تاريخ تنفيذ ميزانية البلدية إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية و دفع النفقات.

31 مارس: بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل و تحصيلها و دفع النفقات.² و في نهاية السنة المالية يقوم المراقب المالي بإرسال تقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض يتضمن:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية الخاصة بالبلدية.
- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع و التنظيم.
- النقائص الملاحظة في تسيير أموال البلدية.
- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات المأذون بصرفها من طرف البلدية.

كما يتعين على المراقب المالي إذا لاحظ أخطاء في التسيير التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني إعداد تقرير مفصل و إرساله إلى الوزير المكلف

¹ عبد اللطيف لونيبي , المرجع السابق , ص 65 إلى 70

² المادة 187 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية سالف الذكر.

بالميزانية بالإضافة إلى التقارير السنوية على النشاطات و عروض الأحوال الدورية الوافية التي توجه إلى الوزير المذكور.¹

- الفرع الثاني: الأمر بالصرف.

هو الشخص الذي يعمل باسم الدولة و المجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية و يقوم بعملية التعاقد و بتصفية دين الغير أو بتحصيل الإيرادات العامة و يأمر بصرف النفقات وفي هذا الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية و يقسم الأمرين بالصرف إلى قسمين: الأمرين بالصرف الرئيسيين والأمرين الثانويين ويمكن في حالة غيابهم تفويض اختصاصاتهم إلى غيرهم .

أولاً: الأمرين بالصرف الرئيسيين

و يختلفون حسب النطاق الذي يمارسون في إطاره اختصاصاتهم سواء كان على مستوى الدولة أو على مستوى المجموعات المحلية أو المؤسسات العامة الوطنية أما على مستوى الدولة فالوزراء هم الأمرين بالصرف الرئيسيين يأمرهم بتحصيل إيرادات و صرف النفقات سواء كان ذلك بالنسبة لميزانية الدولة أو الحسابات الخاصة للخزينة أو الميزانيات الملحقة ، أما على مستوى المجموعات المحلية و مؤسساتها الولائية فالوالي أمر بالصرف و بحكم القانون فإنه أيضا أمر بالصرف بالنسبة للتسيقات المخصصة للمجلس التنفيذي الولائي و البلدي إلا أن رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف فيما يتعلق بإصدار الحوالات و وضع كشوفات لمجموع إيرادات البلدية المحصلة .

و الأمر بالصرف عن مؤسسات المحلية هو رئيس مجلس الإدارة أو مدير المؤسسة بينما في المؤسسات العامة الوطنية فالأمر فيها اختياري فقد يتحدد الأمر بالصرف

¹ عبد اللطيف لونيسي , المرجع السابق ص 76

في قانون التأسيس و في حالة عدم ذكره يكون مدير المؤسسة هو الأمر بالصرف و مدير الجامعة هو الأمر بالصرف بالنسبة للجامعة و الكليات التابعة لها.

ثانيا: الأمرين بالصرف الثانويين.

من حيث المبدأ فان كل أمر بالصرف رئيسي يجوز أن يكون له أمر بالصرف الثانوي لان توزيع الاختصاص بين هذا الصنف من الموظفين يقتضي أن يكون إلى جانب الأمر بالصرف الرئيسي الأمر بالصرف الثانوي فالوالي أمر بالصرف ثانوي لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية على مستوى المجموعات المحلية و المؤسسات المحلية والوطنية و لكنه يمكن الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين في هذه الحالة تفويض سلطاتهم لأشخاص ينوبون عنهم في حالة غياب أو مانع و بعبارة أخرى أن يكون إلى جانب الأمرين بالصرف الرئيسيين و الثانويين أمرين بالصرف بالتفويض، و تتم عملية مراقبة الأمرين بالصرف من خلال المستندات الملزمين بمسكها و هي:

(1) مسك حسابات التعهد.

(2) الأمرين بتنفيذ النفقات العامة.

(3) حساب حقوق الهيئة في مجال الإيرادات.

(4) الأمر في مجال النفقات.¹

وبالرجوع إلى نص المادة 23 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية الأمر بالصرف هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة ، بالنسبة للمصلحة أو المؤسسة

¹ الدكتور علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون الجزائر ، ص 205

العمومية التي يكون على رأسها فيمكن القول انه كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته و الأمر يدفعه.¹

الأمر بالصرف بالجماعة المحلية (البلدية):

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي أمر بالصرف المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 منتخب فهو يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية بتحصيل مجمع إيراداتها المقررة عن طريق الإثبات و التصفية والأمر بالتحصيل وتنفيذ (صرف) مجموع نفقاتها عن طريق الالتزام (الإنشاء للدين) و التصفية والأمر بالدفع.²

الفرع الثالث: أمين خزينة البلدية (المحاسب العمومي)

تتناول المحاسبة العمومية مجمل النشاط الاقتصادي الوطني، إذ تمكن من إعطاء صورة واضحة للاقتصاد الوطني، عن طريق أرقام وهي تسجل النشاط الماضي للاقتصاد و تقدم التوقعات المستقبلية وبذلك فإنها تساعد أجهزة الحكومة على اختيار السياسة الاقتصادية سواء في المستقبل القريب أو في نطاق الموازنات الاقتصادية أو في نطاق المخططات الاقتصادية لذا هو يتطلب وجود مجموعة من وسائل وسلطات وموظفين قصد ضمان مطابقة عملية الموارد والنفقات التي يباشرونها حسب الترخيصات الواردة في قانون المالية، وهذا فيما يخص تعريف المحاسبة العمومية بصفة عامة.³

¹ المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، سالف الذكر.

² المادة 26 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالمحاسبة العمومية، سالف الذكر.

³ براكة الجيلالي , تنفيذ ميزانية البلدية , دراسة حالة خزينة بلدية أولاد إبراهيم , المدرسة الوطنية للضرائب , شعبة الخزينة و المحاسبة و

أولاً: تعريف المحاسب العمومي: يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية¹ المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 المحاسب العمومي يحتكر صلاحيات:

-تحصيل الإيرادات و دفع النفقات.

-ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

-تداول الأموال والسندات و القيم و الممتلكات والعائدات والمواد.

-حركة حسابات الموجودات.

إن تنفيذ هذه العمليات من طرف شخص ليس له صفة المحاسب العمومي يعتبر تسيير فعلي يعرض صاحبه إلى عقوبات جنائية².

ثانياً: مهام أمين خزينة البلدية: يمكن تصنيف مهام المحاسب العمومي في محورين:

1 -مراقبة الإيرادات والنفقات

2 -مسك المحاسبة

بالنسبة لمراقبة عمليات النفقات والإيرادات طبقاً لأحكام المادة 36 من قانون 90-

21 المتعلق بالمحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مايلي :

¹ الدكتور بن داود إبراهيم , المرجع السابق، ص 139

² المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية 21/90 سالف الذكر.

- 1 مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
 - 2 حصة الأمر بالصرف أو المفوض له.
 - 3 شرعية عمليات تصفية النفقات.
 - 4 توفر بالإتمادات .
 - 5 أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة .
 - 6 طابع الإبرائي للدفع.
 - 7 تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
 - 8 الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.
- وفي حالة الرفض يمكن الأمر بالصرف إما التكفل بالملاحظات وإجراء التصحيحات المطلوبة أو انه يقوم بتسخير المحاسب طبقا لأحكام المادة 48 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية لتسديد النفقة تحت مسؤوليته، لكن هناك حالات لا يقبل فيها التسخير وهي:
- عدم التوفر بالإتمادات.
 - عدم توفر أموال الخزينة.
 - انعدام إثبات أداء الخدمة.
 - طابع النفقة غير الإبرائي.
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوفا عليه في التنظيم المعمول به ، وتتحمل الجهة التي أصدرت التسخير نتائجها و لابد أن يتضمن كل الأسباب المبررة و على المحاسب أن يرسل خلال

15 يوم تقريبا إلى وزير المالية مرفقا بكل الوثائق و مذكرات الرفض لاتخاذ

الإجراءات المناسبة.¹

أي انه إذا رفض المحاسب العمومي (أمين الخزينة البلدي) القيام بدفع نفقة يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض من خلال إصدار أمر بالتسخير يتضمن الأسباب المبررة لذلك ، زيادة على ذلك يطلب من المحاسب أن يدفع في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها وفي هذه الحالة يجب على أمين الخزينة الذي امتثل لعملية التسخير أن يقوم بإعداد تقرير مفصل يبين فيه على الخصوص أنه قام بدفع النفقة التي كانت محل رفض نهائي بموجب الأمر بالتسخير ، الصادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي وإرساله إلى الوزير المكلف بالمالية خلال خمسة عشر (15) يوما، ويكون هذا التقرير مرفوقا بوثائق المحاسبة وتفاصيل الأسباب الداعية إلى رفض الدفع، ويمكن لوزير المالية أن يطلب عند الحاجة،معلومات من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ، وللتوضيح الأكثر فانه يمكن لأمين الخزينة رفض الامتثال لأمر التسخير الصادر عن المجلس الشعبي البلدي إذا كان الرفض نهائي للنفقة معللا بما يلي:

- عدم توفر الإعتمادات المالية ماعدا بالنسبة للدولة ، عدم توفر أموال الخزينة

- انعدام إثبات أداء الخدمة

- طابع النفقة غير الإبرائي

- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك

منصوص عليه التنظيم المعمول به¹، كما سبق الذكر في نص المادة 36 من

القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.²

¹ المادتان 36-48 من القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، سالف الذكر.

- الفرع الرابع: لجنة الصفقات العمومية:

نظرا لخصوصية لجنة الصفقات العمومية وأهميتها في الاقتصاد الوطني فهي تخضع للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وأثناء التنفيذ وبعده ونجد أن هناك لجان مختلفة تتولى تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبيها وبالتالي رقابتها الرقابة التامة لها وتتمثل هذه اللجان في :

اللجنة الوطنية لمراقبة الصفقات العمومية و اللجنة الوزارية لمراقبة الصفقات العمومية وكذلك اللجنة الولائية واللجنة البلدية وأيضا لجنة المصلحة المتعاقدة³.

أولا : اللجنة الوطنية للصفقات العمومية : تتكون هذه اللجنة من الوزير المكلف بالمالية أو وتتكون أو ممثل واحد عن كل وزارة وتتمثل مهام هذه اللجنة فيما يلي:

- المساهمة في الإعداد و التنظيم والإشراف على الصفقات العامة وتراقب صحة إجراءات إبرام الصفقات التي لها أهمية وطنية.

- القيام باقتراح كل الإجراءات و السبل التي تؤدي إلى تحسين ظروف إبرام الصفقات العمومية و الاطلاع على الصعوبات التي تعترض تطبيق الرقابة الخارجية حيث يتم استشارتها من طرف لجان الصفقات الأخرى.⁴

وتتولى اللجان الوطنية في مجال الرقابة ما يلي :

- تدرس مشاريع دفاتر الشروط التي تدرج ضمن اختصاصها.

¹ عبد اللطيف لونيبي , المرجع السابق , ص94

² أنظر المادة 36 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية سالف الذكر

³ الدكتور بن داود إبراهيم , المرجع السابق, ص 191-192

⁴ الدكتور بن داود إبراهيم , المرجع السابق , ص192

- تدرس مشاريع الصفقات و الملاحق التي تدرج ضمن اختصاصها

- تدرس الطعون التي تدرج ضمن اختصاصها

- تدرس الطعون التي يرفعها المتعاملون المتعاقدون قبل أي دعوى قضائية بشأن النزاعات الناجمة عن تنفيذ الصفقة.

- تعد وتقترح نظاما داخليا نموذجيا يحكم عمل لجان الصفقات (اللجنة الوزارية للصفقات، لجنة الصفقات للمؤسسات العمومية الوطنية، اللجنة البلدية للصفقات ، اللجنة الولائية للصفقات).

ثانيا: اللجنة الولائية للصفقات: تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط، ودراسة مشاريع الصفقات، وفحص الملاحق، ودراسة الطعون الناتجة عن إعلان المنح المؤقت.

ثالثا: اللجنة البلدية للصفقات: اللجنة البلدية للصفقات هي رقابية، تمارس الرقابة القبلية على مشاريع دفاتر الشروط ومشاريع الصفقات العمومية التي تبرمها البلديات أو المؤسسات العمومية المحلية التابعة في حدود المستويات المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية ودراسة الطعون المتعلقة بالمنح المؤقت للصفقة، وتختص اللجنة البلدية للصفقات بدراسة مشاريع دفاتر الشروط ودراسة مشاريع الصفقات وتختص كذلك بدراسة الطعون الناتجة عن المنح المؤقت للصفقة ، المقدمة من طرف المتعهدين الذين يحتجون على الاختيار الذي قامت به المصلحة المتعاقدة¹

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة (البعدية).

¹ عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق ، ص 101-103-104-106-108

بعد انتهاء السنة المالية وتحضير الحساب الختامي للدولة تبدأ الرقابة اللاحقة ولا ينحصر أمر هذه الرقاب على النفقات وإنما تشمل الإيرادات العامة للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة ولاسيما الضرائب وان ما تم تحصيله قد تم توريده إلى الخزانات العامة و تأخذ الرقابة اللاحقة صوراً متعددة فقد تقتصر على المراجعة المستندة للعمليات المالية لكشف المخالفات، وقد تمتد لتبحث في مدى كفاءة الوحدات الإدارية في استخدام الأموال العامة ولغايات تحقيق هذه الرقابة أهدافها ينبغي أن تمارسها جهة مستقلة عن السلطة التنفيذية مثل ديوان المحاسبة وأسلوب الرقابة اللاحقة من شأنه أن ييسر مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة ويساعده على كشف الانحرافات و الأخطاء الفعلية كذلك، لكن الرقابة اللاحقة لا تمكن من الكشف عن المخالفات المالية إلا بعد أن يتم إنفاق الأموال العامة فعلاً ولهذا فإنه على الرغم من أن هذا الأسلوب يقلل وقوع المخالفات إلا أنه لا يمنع ارتكابها حيث يقتصر على التنبيه بها بعد وقوعها وان اكتشافها بعد وقت طويل من اقترافها يكون فيه الموظف المسؤول عنها قد تغير وهذا يقلل من أهميته يمكن تجنب مثل هذا النقد إذا منحت هذه الرقابة بعض السلطات القضائية¹ وهي تتم بعد عملية صرف النفقات وتتمثل في تدخل الجهات المختصة قانونياً بالمراجعة للعمليات المالية.²

وسوف نتطرق من خلال هذا المطلب إلى مختلف الهيئات الرقابية التي تمارس الرقابة اللاحقة

- الفرع الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية

- الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

¹ الدكتور محمد جمال ذنيلات , المرجع السابق ص 290

² الدكتور بن داود إبراهيم , المرجع السابق ص 19

- الفرع الثالث: الديوان المركزي لقمع الفساد**- الفرع الأول : رقابة المفتشية العامة للمالية :**

تعد المفتشية العامة هيئة رقابية على كل الهيئات و المؤسسات العمومية التابعة للدولة وهي خاضعة لسلطة وزير المالية وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80 / 53 المؤرخ في 01/03/1980 .

حيث تعمل على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري و المستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي وكل هيئة تنفيذ من إعانة الدولة، كما للمفتشية أن تقوم بإجراء دراسات وإعداد خبرات لها صلة بالاقتصاد والمالية وبالرقابة على وجه التحديد و لتسهيل المفتشية لمهامها يمكنها أن تستعين بتقنيين وخبراء مؤهلين من الإدارة العمومية.¹

أولا : مهام رئيس المفتشية العامة للمالية: يضطلع رئيس المفتشية العامة للمالية بالمهام التالية:

- يسهر على حسن تنفيذ عمليات الرقابة و التدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالهيكل المركزية و الجهوية التي تشكل المفتشية العامة للمالية.
- يسهر على حسن سير هذه الهياكل المركزية و الجهوية.
- يضمن إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل بالمفتشية العامة للمالية.
- يمارس السلطة على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته

¹ دكتور بن داود ابراهيم , المرجع السابق , ص191

ثانيا: مميزات رقابة المفتشية العامة للمالية: تمارس المفتشية العامة للمالية رقابة بعدية مقارنة برقابة المراقب المالي والمحاسب العمومي ورقابة أثناء التنفيذ مقارنة برقابة مجلس المحاسبة وتتميز هذه الرقابة بما يلي:

- رقابة ظرفية لكونها تتم بناء على طلبات الهيئات المؤهلة
- رقابة دائمة في حالة القيام بعمليات الفحص والمراقبة بصفة دورية في إطار تنفيذ البرنامج السنوي ، المسطر من طرف وزير المالية .
- رقابة شاملة فهي تنصب على مختلف مصالح الدولة ، الجماعات المحلية والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية .
- تجمع رقابة المفتشية العامة للمالية بين مفهومي المطابقة والملائمة في تنفيذ النفقات العمومية أو التسيير المالي والمحاسبي .
- تتم رقابة المفتشية العامة للمالية في عين المكان وعلى أساس الوثائق الثبوتية ويمكن أن تمارس الرقابة بعد إشعار مسبق وبصفة مباغته .
- رقابة موضوعية تتجنب التدخل في التسيير، وأنها تحافظ على السر المهني وتقدم الملاحظات على أساس وثائق ثابتة .

ثالثا: إجراءات وسير عمل المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة على مالية البلدية : تخضع المهمة الرقابية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية في مجال الرقابة على مالية البلدية، لقواعد وإجراءات ونماذج عمل مضبوطة مسبقا يجب احترامها والعمل بها تبدأ من وسائل التدخل وإجراءات التنفيذ لعمليات الرقابة والتدقيق إلى تحرير التقرير النهائي حول العملية الرقابية المراد إنجازها .

وفيما يخص وسائل التدخل المتاحة للمفتشية العامة للمالية فالتدخل لا يتم بطريقة عشوائية وبصفة غير منتظمة وإنما تتم حسب برنامج سنوي تعده مديرية البرامج والتحليل و التلخيص بالتعاون مع الهياكل المركزية ، ويضبط هذا البرنامج حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلبات أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات ويعرض على الوزير المكلف بالمالية خلال الشهرين (2) الأولين من السنة ، وعموما يتم تحضير وتنظيم المهمة التفتيشية قبل التنقل إلى عين المكان مقر البلدية المعنية بالتدقيق والمراقبة من خلال إتباع الإجراءات التالية : - التعرف على البلدية المراد مراقبتها والإطلاع على التدخلات السابقة إن تمت من قبل على البلدية المعنية من خلال التقارير المحفوظة بأرشيف المفتشية وهي مرحلة أولية تسبق عملية التفتيش¹.

-وفي حالة المرحلة اللاحقة وبالتنسيق مع مديرية البرامج والتحليل والتلخيص يقوم المفتشون بإنجاز الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلات المفتشية ومن بينها: اقتراح البعثة التفتيشية أو الفرقة التفتيشية من خلال تحديد عدد المفتشين المكونين لكل بعثة وفرقة تفتيشية .

-إعداد الدليل المنهجي لفحص ومراجعة المحاسبة ورقابة التسيير والإرشادات الخاصة بالتقييم الاقتصادي .

-اقتراح الإجراءات المناسبة قصد فعالية المهمة .

-تحضير يومية التدخل وتزويد المفتشين بالوثائق والمعلومات الضرورية للقيام بالمهمة على أكمل وجه، خاصة الوضعية المالية للبلدية.

وفي نهاية السنة تعد المفتشية العامة للمالية التقرير السنوي يتضمن حصيلة النشاط ويتم تسليمها إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد

¹ عبد اللطيف لونيبي , المرجع السابق , 129 إلى 131

بخصوصها، كما تقوم المفتشية العامة للمالية بإعداد في نفس الآجال تقريرا يرسل إلى السلطات المؤهلة ، يتعلق بالاستجابة التي لقيتها المعاینات و التوصيات¹ .

-الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.

وبعد استرجاع الجزائر سيادتها بدأ التفكير في تنظيم أجهزة الدولة فصدر مرسوم سنة 1963 نظم هيكل وزارة المالية نص فيه على إمكانية إحداث مجلس المحاسبة لوزارة المالية غير أن هذا المرسوم ألغي بعد أشهر ، وفي سنة 1968 صدرت توصية عن رؤساء البلديات يطالب بإحداث مجلس المحاسبة وكانت هذه الفكرة تتمحور حول رأيين :

الرأي الأول: يرى أنه يجب إحداث غرفة بالمجلس القضائي الأعلى تتكلف بمراقبة المالية العامة .

أما الرأي الثاني : فإنه يرى بإحداث هيئة مستقلة للرقابة ومن بين المشاكل والأفكار التي أبرزتها المناقشة الشعبية الواسعة سنة 1976 لمشروع الميثاق الوطني مشكل الرقابة في ذلك الحين فأدرك المسؤولون أهمية المراقبة في ضمير المواطنين لأن التنمية تولدت عنها أمراض مختلفة ومنها على الخصوص الأمراض المتمثلة في التمييز وسوء التسيير والرشوة والعبث بممتلكات المجموعة الوطنية² .

أولا : النظام القانوني لمجلس المحاسبة :

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية، تم تأسيسه بموجب القانون العضوي رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980، تطبيقا لنص المادة 190 من الدستور 1976

كما كرس تأسيسه كل من الدساتير التالية:

¹ عبد اللطيف لونيبي ، المرجع نفسه ، ص 144

² علي زغودود ، المرجع السابق ، ص 159-160

-الدستور 1989 المادة 160 منه .

-الدستور 1996 المادة 170 منه .

-القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10/04/2002

-القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15/11/2008

حيث جاء في المادة 170 منه ما يلي : " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية¹ .

ثانيا : تنظيم مجلس المحاسبة :

إن تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة يتم في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس إداري ومن المعلوم أن تسيير مجالس المحاسبة في العالم على أساس نمطين ، النمط القضائي الذي نشأ في فرنسا وتأخذ به الجزائر وتونس والمغرب ، والنمط الإداري الذي نشأ في الدول الأنجلوسكسون وتأخذ به الدول العربية منها ليبيا وسوريا والعراق ومصر والسعودية² .

وينظم مجلس المحاسبة في ثماني (8) غرف ذات اختصاص وطني وتسع (9) غرف ذات اختصاص إقليمي ، ويعد مداولاته للفصل في القضايا المطروحة عليه في شكل تشكيلات مختلفة ويتوفر كذلك على نظارة عامة تتولى مهام النيابة العامة ويضم غرف ذات الاختصاص الوطني أي يضم مجلس المحاسبة ثماني (8) غرف وطنية تختص كل واحدة منها بمراقبة وزارة أو عدة وزارات متقاربة من حيث النشاط .

¹ عبد اللطيف لونيبي ، المرجع السابق ، ص 145

² علي زغدود ، المرجع السابق ، ص 166

وغرف ذات اختصاص إقليمي ، تكلف الغرف ذات الاختصاص الإقليمي في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة التابعة لها بناء على قرار رئيس مجلس المحاسبة ، وبعد أخذ رأي لجنة البرامج والتقارير يمكنها أن تكلف بمساعدة الغرف ذات الاختصاص الوطني في تنفيذ عمليات الرقابة المسجلة في برنامج نشاطها السنوي¹ .

ثالثا: اختصاصات مجلس المحاسبة.

المادة 210 من قانون البلدية رقم 10-11 " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول ."² أي خولت أحكام المادة 210 مجلس المحاسبة بمراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها ، طبقا للتشريع الساري المفعول .

وأُسندت إلى مجلس المحاسبة اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية وتأتي الصلاحيات القضائية بالدرجة الأولى باعتبار أن النمط الذي يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي لذا فإن مجلس المحاسبة يمارس صلاحيات قضائية وإدارية والاختصاصات القضائية تتم على الترتيب الآتي:

-مراجعة الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون للمجموعات العمومية ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق وتعني كلمة تطابق ، تطابق الحسابات الإدارية التي يقدمها الأمرون بالصرف الخاصة برئاسة الجمهورية والوزارات والولايات والبلديات والمجلس الشعبي الوطني مع حسابات التسيير التي يقدمها المحاسبون

¹ عبد اللطيف لونيسي , المرجع السابق , ص 148-149

² المادة 210 من القانون 10/11 سالف الذكر

العموميون لدى نفس الهيئات السابقة لأن ذلك يسمح بالرقابة المتبادلة بين الأمر بالصرف والمحاسب.

-تصفية الحسابات يقوم مجلس المحاسبة مباشرة بتصفية حسابات المحاسبين العموميين أو قد يفوض ذلك إلى الجهة الإدارية ولهذه الصفة التي تسند إلى المحاسبين أو أعوان تابعين لأسلاك المراقبة والتفتيش ويمارسون ذلك تحت مراقبة مجلس المحاسبة .

-يوافق على الحسابات : يقوم مجلس المحاسبة بالموافقة على حسابات محاسبي المؤسسات الاشتراكية وتكون هذه الموافقة بعد فحص وتدقيق ومراجعة حسابات المؤسسات من خلال الوثائق الثبوتية للتأكد من أن النتائج المالية رابحة أو خاسرة وعدم وجود أخطاء ومخالفات من الناحية الحسابية أو التسييرية.¹

- الفرع الثالث: الديوان المركزي لقمع الفساد:

في إطار دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، موضوع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد.

يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان المركزي لقمع الفساد مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته 06-01 ، ويمتد اختصاصهم المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الإقليم الوطني .

وللاشارة فإن المركز المذكور لم يقم بعد بأية مهمة تفتيشية فيما يخص جرائم المال العام لكون تشكيلة الديوان قد تم تحديدها خلال الثلاثي الأول لسنة 2013 .

¹ الدكتور علي زغدود , المرجع السابق , ص169-170

التدابير الوقائية في القطاع العام : من بين التدابير الوقائية في القطاع العام المنصوص عليها في القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المتمم ما يأتي:

أولاً: مشاركة المجتمع المدني: من خلال تشجيع المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته بجملة من التدابير منها:

- اعتماد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و في هذا الإطار يتعين على البلدية أن تلتزم أساساً:

- باعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها .

- تبسيط الإجراءات الإدارية .

- نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية .

- الرد عن عرائض وشكاوى المواطنين .

ثانياً : التصريح بالامتلاكات: وذلك باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ بداية العهدة الانتخابية أو تاريخ تنصيب الموظف العمومي في وظيفته ويقدم الديوان المركزي لقمع الفساد تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية.

وفي الأخير نشير إلى أن قضاة مجلس المحاسبة قد احتجوا على إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد بحجة أن إنشاء هاته الهيئة وتكليفها بمكافحة الفساد يعتبر تدخلاً في صلاحيات مجلس المحاسبة.¹

¹ عبد اللطيف لونيبي , المرجع السابق , ص179 إلى 180

الفهرس:

كلمة شكر وعرهان.

الإهداء.

مقدمة أ

الفصل الأول: الرقابة الإدارية والقضائية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر في ظل القانون رقم 08-90 والقانون 11-10 8

المبحث الأول: آليات ممارسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

10.....

المطلب الأول: آليات ممارسة الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

12.....

14..... -الفرع الأول: الإقالة

16..... -الفرع الثاني: التوقيف

18..... -الفرع الثالث: الإقصاء

المطلب الثاني: ممارسة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....

20.....

21..... -الفرع الأول: التصديق

23..... -الفرع الثاني: الإلغاء

- 27.....-الفرع الثالث: الحلول.
- 29.....المطلب الثالث: ممارسة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.
- 30.....-الفرع الأول: أسباب الحل.
- 30.....-الفرع الثاني: الاختصاص.
- 32.....المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة القضائية على المجلس الشعبي البلدي .
- 33.....المطلب الأول: الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء.
- 34.....-الفرع الأول: شرط المصلحة والصفة .
- 38.....-الفرع الثاني: شرط الأهلية.
- 39.....-الفرع الثالث: شرط الميعاد.
- 40.....المطلب الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء .
- 41.....-الفرع الأول: عيب عدم الإختصاص.
- 43.....-الفرع الثاني: عيب الشكل والإجراءات.
- 44.....-الفرع الثالث: عيب المحل.
- 44.....-الفرع الرابع: عيب الهدف.

الفصل الثاني: الرقابة السياسية والمالية على المجلس الشعبي البلدي في الجزائر في ظل
القانون 08-90 و 10-11

.....

47.

المبحث الأول: الرقابة السياسية على المجلس الشعبي البلدي

.....

50.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية 51

52- الفرع الأول: معنى الرقابة البرلمانية

54- الفرع الثاني: آليات الرقابة البرلمانية

المطلب الثاني: الرقابة

الشعبية..... 56

58- الفرع الأول: تعريف الرقابة الشعبية.....

59- الفرع الثاني: آليات الرقابة الشعبية.....

60- الفرع الثالث: الرقابة عن طريق قنوات المجتمع المدني الجزائري

.....

60..

المبحث الثاني: آليات ممارسة الرقابة المالية على المجلس الشعبي البلدي

63.

67.....المطلب الأول:الرقابة السابقة.....

68.....-الفرع الأول:المراقب المالي.....

72.....-الفرع الثاني:الأمر بالصرف.....

74.....-الفرع الثالث:أمين خزينة البلدية.....

78.....-الفرع الرابع:لجنة الصفقات العمومية.....

79.....المطلب الثاني:الرقابة اللاحقة.....

80.....-الفرع الأول :رقابة المفتشية العامة.....

83.....-الفرع الثاني:رقابة مجلس المحاسبة.....

87.....-الفرع الثالث:الديوان المركزي لقمع الفساد.....

.....خاتمة.....

90..

قائمة

94.....المراجع.....

الفهرس.

خاتمة

عرضنا في ثنايا هذه المذكرة العلمية الرقابية على المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية القديم رقم 08-90 والقانون البلدي الجديد رقم 10-11 وأهم ما جاء به. ومن الطبيعي أن نتطرق إلى الدور الفعال للعملية الرقابية في التسيير الحسن للإدارة ولمشروع الحكومة المصادق عليه سواء في مجال الرقابة الإدارية، القضائية، السياسية، أو الرقابة المالية. فقد تطرقنا في هذه المذكرة تقريبا إلى مختلف أنواع الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي. حيث أن الرقابة الإدارية لها دور مهم في تسيير الإدارة وقد أخذت هذه الرقابة الإدارية صور تجسدت في الرقابة على المجلس الشعبي البلدي وقد شملت الرقابة على الأعضاء وتمثلت في وصاية الإقالة في المادة 40 من القانون الجديد 10-11 ووصاية التوقيف في المادة 43 من نفس القانون ووصاية الإقصاء في المادة 44 من نفس القانون أما الرقابة على الأعمال فتضمنت التصديق بنوعيه الصريح و الضمني والإلغاء (البطلان المطلق أو النسبي) وكذلك الحلول سواء الحلول الإداري أو المالي.

أما فيما يخص الرقابة القضائية فهي لا تتم إلا بعد رفع الدعوى لمن تتوفر فيه شروطها كما ذكرنا سابقا وتكون أمام القضاء سواء بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض أو دعوى فحص المشروعية، ولقد ركزنا في هذه المذكرة على دعوى الإلغاء وشروطها الشكلية و الموضوعية .

أما الرقابة السياسية فتكلمنا فيها عن كل من الرقابة الشعبية والبرلمانية، فالدور الرقابي للبرلمان يتمثل في دراسة وتقييم أعمال الوزارات وتأييدها إذا أصابت وحسابها إذا أخطأت وذلك حتى يتأكد من أن جميع ما تقوم به الأجهزة التنفيذية يتم في حدود الأنظمة ويتفق مع المبادئ الدستورية وتحقيق المصلحة العامة ولذلك فإن الرقابة البرلمانية هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة وإسداد النصح لها وإبلاغها بكل رغبة تتصل بالمصلحة العامة، أما الرقابة المالية فتعد كذلك عنصر مهم في العملية الإدارية ولهذه الرقابة قواعد صارمة تجعل منها ثابتة ومنتزعة كالحياض والاستقلالية والكفاءة المهنية إذ يجب على القائمين بالرقابة أن يكونوا من ذوي الكفاءة ومن ذوي التخصص والمهارات اللازمة لتدقيق الحسابات ومراجعة العمليات المالية، ولا بد من الاعتماد على نظام رقابي

ميسور الفهم ومتطابق مع ما نعيشه ولقد ركزنا في هذه المذكرة على كل من الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ، فنجد أن رقابة المراقب المالي هي رقابة وقائية تمكن من استكشاف الخطأ قبل وقوعه والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين أما رقابة المحاسب العمومي فلها كذلك دور كبير حيث يعتبر العمل الرقابي الذي يجريه المحاسب العمومي بالغ الأهمية فهو يعمل على التأكد من شرعية الأمر بالصرف ومدى مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها . وكذلك المفتشية العامة للمالية لها دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقويم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل أما الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة فهي رقابة مالية تقييمية وإصلاحية فهي بهذا تهدف لحماية الأموال العامة بوجه عام وكيفيات الإنفاق العام بوجه خاص وكذا الاقتراحات والتقارير التي يقدمها إلى الهيئات والمصالح العمومية المعنية وذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي والمحاسبي وبالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة .

وسنركز في الأخير وباختصار شديد على أهم النتائج التي توصلنا إليها وهي كما يلي:

- ضرورة توفر الكفاءة الإدارية في مختلف المجالات لتفادي ضعف التأطير .

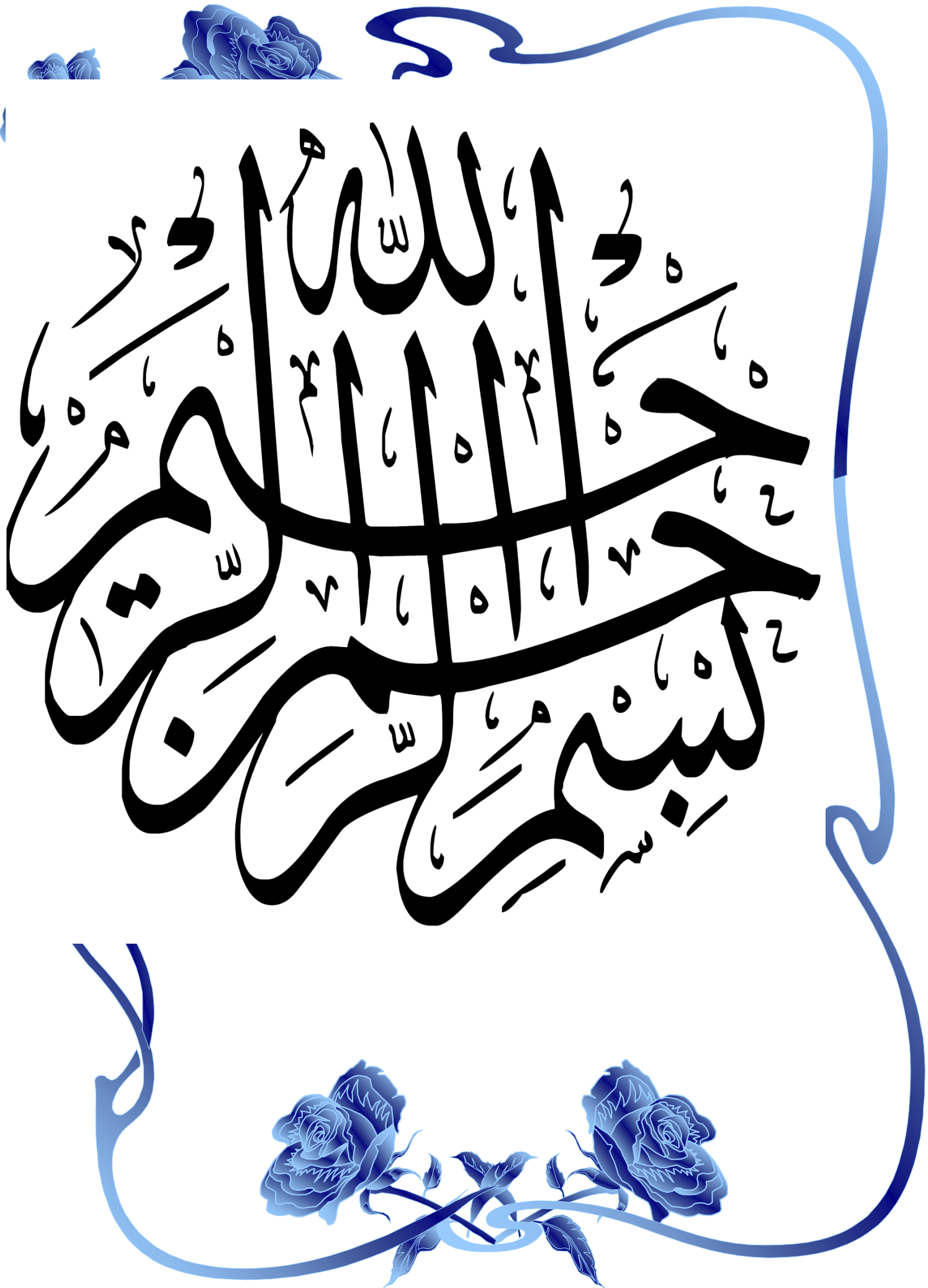
-إحداث مصالح للتكوين على مستوى القيادات الإدارية فالإدارة المحلية تعاني من مشكلة الأمية الإدارية .

-اشتراط الشهادة الجامعية والكفاءة الخاصة في المناصب المهمة كرئيس البلدية أو الأمين العام .

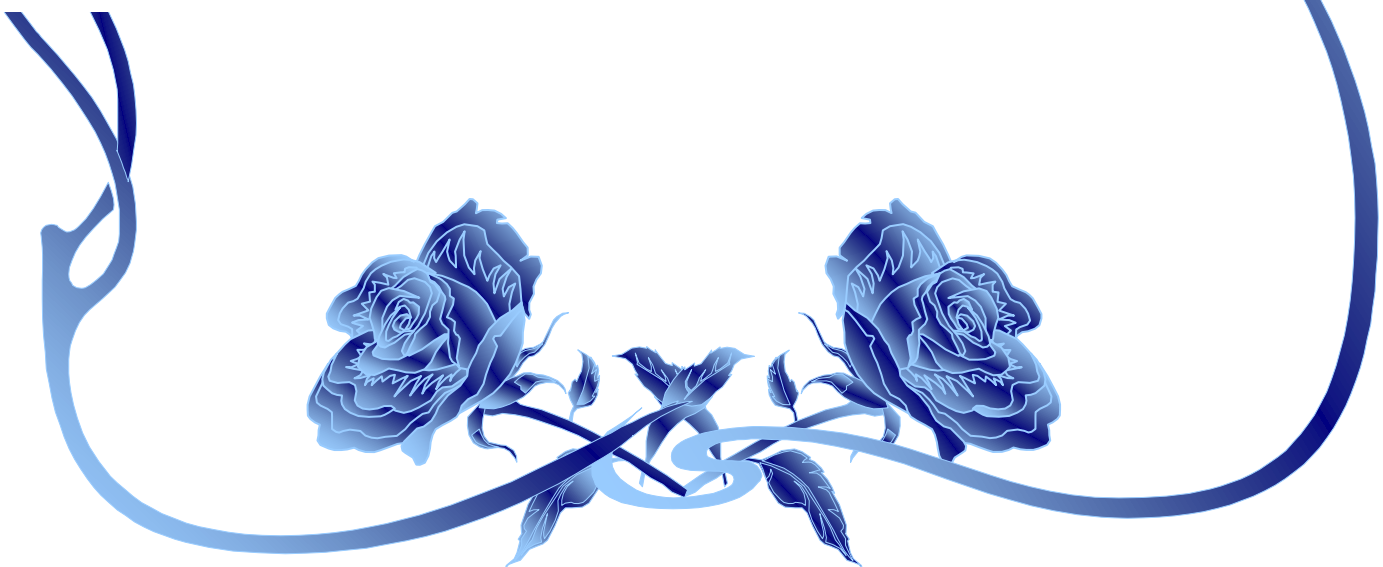
إن القانون رقم 11-10 ظهر للوجود وفي طياته الكثير من التناقض مع باقي القوانين خاصة قانون الانتخابات لذا يستوجب ضرورة تعديل هذا القانون وهذا تماشيا مع القوانين التي صدرت بعده كقانون الانتخابات وقانون الأحزاب وكنتيجة لما سبق فإن رئيس المجلس

الشعبي البلدي تم ربط مهامه بمهام الوالي وجعله يسير في فلكه وكل محاولة للابتعاد عن تعليمات السلطة الوصية تجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي عرضة لإنهاء مهامه.

وحتى تتمكن البلدية من الابتعاد عن الوصاية الإدارية لابد من تحريرها من خلال إعادة النظر في المنظومة القانونية المتعلقة بالبلدية بانفتاحها على الممارسة الحقيقية للديمقراطية.



اللَّهُمَّ صَلِّ وَسَلِّمْ وَبَارِكْ عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ



كلمة شكر

الحمد والشكر لله العلي القدير الذي زودنا بالصبر لإتمام هذا العمل وما توفيقني إلا بالله العلي العظيم، إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة إلى نبي الأمة محمد صلى الله عليه وسلم

يسعدني ويشرفني أن أتقدم بأخلص عبارات الشكر والعرفان إلى جميع من ساهم في تقديم يد المساعدة والعون لي أخص بالذكر :

الأستاذة الكريمة: "بن سويسي خيرة" التي منحتني جزء من وقتها بالإشراف على تأطيري خلال فترة إعداد المذكرة .

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر للأستاذ المساعد: "بن علي عبد الحميد" الذي لم يبخل علي بالمراجع والتوجيهات.

إلى كل صديقاتي اللواتي ساهمنا في مساعدتي

إلى كل طلبة تخصص إدارة الجماعات المحلية.

إلى الشخص الذي ساعدني في كتابة وطبع هذه المذكرة.

إلى عمال مكتبة جامعة مولاي الطاهر -سعيدة-

إلى كل من يعرف بلهادي حليلة من قريب أو من بعيد.

قائمة المراجع

والمصادر

أولاً: الدساتير:

-دستور 1976.

-دستور 1996 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 المعدل
بالقانون رقم 02-03 والمعدل بالقانون 08-19.

ثانياً: القوانين.

(1) القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25
فبراير 2008 الجريدة الرسمية العدد 21 المؤرخة في 23-4-2008

(2) القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية
الجريدة الرسمية العدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.

(3) القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 ابريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة
الرسمية العدد 15 المؤرخة في 7-4-1990

(4) القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة
الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3-7-2011

ثالثاً: المراسيم.

-المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق بالرقابة
السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ

15-11-1992

رابعاً: الكتب.

- (1) أحمد محيو ،محاضرات في المؤسسات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الطبعة الرابعة ،2006الجزائر
- (2) بسام عوض عبد الرحيم عياصرة ،الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي دار الحامد للنشر والتوزيع الطبعة الأولى 2010 عمان الأردن
- (3) بن داود إبراهيم الرقابة المالية على النفقات العامة دار الكتاب الحديث الطبعة 2010
- (4) جيهان حسن سيد أحمد خليل ،السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة دار النهضة العربية القاهرة الطبعة 2002
- (5) حمدي سليمان سحيمات القبيلات ،الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى 1998
- (6) خلوفي رشيد ،قانون المنازعات الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 2005
- (7) راغب الخطيب ،مفاهيم حديثة في الرقابة المالية والداخلية في القطاع العام والخاص مكتبة المجمع للنشر والتوزيع الطبعة الأولى 2010 عمان
- (8) علاء الدين العشي ،مدخل القانون الإداري التنظيم الإداري الجزء الأول دار الهدى سنة الطبع 2010 الجزائر

(9) علي زغدود ،المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية سنة الطبع 2005 بن
عكنون الجزائر

(10) عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري دار الريحانة بدون طبعة
الجزائر

(11) عمار بوضياف الوسيط في قضاء الإلغاء دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة
الأولى 2001

(12) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي
الجزائري الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة 1998 الجزائر

(13) عمار عوابدي ،عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام
الجزائري الجزء الأول ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1984 الجزائر

(14) عمر صدوق ،دروس في الهيئات المحلية المقارنة ديوان المطبوعات
الجامعية بدون طبعة الجزائر

(15) محمد الصغير بعلي القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري دار
العلوم للنشر والتوزيع بدون طبعة الجزائر

(16) محمد الصغير بعلي دروس في المؤسسات الإدارية منشورات باجي مختار
عنابة بدون طبعة

(17) محمد جمال ذنبيات المالية العامة والتشريع المالي دار الثقافة للنشر
والتوزيع الطبعة الأولى 2003

18) محمد وليد لعبادي الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة 1998 عمان الأردن

خامسا:المجلات .

عبد الحليم مشري نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر
مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خيضر بسكرة
العدد السادس 2009 .

عمار بوضياف الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريع
الجزائري والتونسي مجلة الاجتهاد القضائي كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة العربي التبسي تبسة العدد السادس 2009.

سادسا:الرسائل و المذكرات.

1)أحمد قارش ،عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام
الجزائري في ظل التعددية السياسية ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون
العام ،كلية الحقوق جامعة الجزائر 2010-2011.

2)أحمد سويقات ،"تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام
الجزائري "،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،فرع إدارة ومالية ،كلية الحقوق بن
عكنون جامعة الجزائر 2001-2002.

3)بلعباس بلعباس ،"دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون
الجزائري "،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،كلية الحقوق ،بن عكنون
جامعة الجزائر 2000-2003 .

4)قاسي بن يوسف ،الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية في الجزائر ،رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع الإدارة والمالية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الجزائر ،2011-2012.

5)لعبادي إسماعيل ،أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، قسم الحقوق 2005.

6)عبد اللطيف لونيبي ،"الرقابة المالية على البلدية "،مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة قسم الحقوق 2012- 2013 .

7)عشاب لطيفة ،النظام القانوني للبلدية في الجزائر ،مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،قسم الحقوق 2012-2013.

8)براقة جيلالي،تنفيذ ميزانية البلدية خزينة بلدية أولاد إبراهيم ،المدرسة الوطنية للضرائب ،شعبة الخزينة وحاسبة التأمينات 2010-2011.

سابعا: الانترنت.

مواقع الانترنت :www.joradp.dz