الدرس التاسع: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

إن استقلال البلدية وتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية، لا يعني أنها لا تخضع لأي رقابة من سلطة مركزية، هذا ا رجع لأنها جزء لا يتجزأ من الإدارة المحلية للدولة، ونجد أن البلدية تتكون أساسا من: هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يأرسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها أمين عام .[1]

إن المجلس الشعبي البلدي جزء لا يتجزأ من البلدية، وبالتالي تمارس عليه نوع من الرقابة متعددة الصور والأشكال، سوف نقوم بدراستها وفق قانون البلدية 10/11.

الفقرة الأولى: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

إن ممارسة الجهات الوصية للرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تكون بطرق وأساليب متعددة ومختلفة، تأخذ صورتان هما الإيقاف والحل.

1-الحل:

يعرف الحل على أنه إجراء تقوم به الجهة المختصة من أجل العزل الجماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما أنه هو آلية من الآليات الوصائية التي يتم بموجبها إتمام مهام المجلس الشعبي البلدي، بإزالته نهائيا وتجريد أعضائه من صفة المنتخب البلدي[2] .

2- أسباب الحل

إن المشرع الجزائري، حصر الحالات، والأسباب التي يجب أن يحل فيها المجلس الشعبي البلدي، وذلك حرصا على المحافظة على استقرار وديمومة المجلس، هذه الحالات جسدتها المادة 27 وهي على النحو التالي:

-في حالة خرق أحكام الدستور.

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

---

[1]- المادة 15 من قانون 10/11.، المرجع السابق.

[2]- عادل بوعمران ، البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة سنة 2004 ص 103.

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة ثم إثباتها في التسيير الإداري أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.

-في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية.

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.[3]

إن المشرع في هذه المادة وسع نطاق الرقابة، وذلك بتوسيعه لأسباب الحل، حيث أضاف أربع حالات جديدة مقارنة بالقانون 08/90

حيث أن في الحالة المتعلقة بخرق أحكام دستورية، فإن مهمة الرقابة التشريعية الممثلة في البرلمان أن تنشئ لجنة تحقيق وتطالب بحل المجلس، أما في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس وتكون للرقابة القضائية دور كبير فيها عن طريق المحاكم الإداري ومجلس الدولة.

أما الحالة الرابعة فهي كثيرة الانتشار في المجالس المحلية وهنا تبقى السلطة التقديرية للوالي الذي يرفع تقريرا مفصلا لوزارة الداخلية الذي يعرضه على مجلس الوزراء ليتخذ القرار المناسب.

أما في الحالة الثامنة فإن الظروف الاستثنائية كالزلازل والفيضانات ودخول الدولة في مثل هذه الحالات، تعزف عن تنصيب المجلس

[3]- المادة 46 من قانون 10/11.

الفقرة الثانية: حدود وعراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه

يواجه رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر مجموعة من العوائق التي تحول دون تحقيق الأهداف التي من أجلها قد وُجد، والمتمثلة في العمل على قيام البلدية كهيئة قاعدية بكافة التزاماتها على أكمل صورة، ومن بين هذه العوائق نجد الرقابة المفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء أداء مهامه[4] .

لاشك أنّ المشرع الجزائري حين يفرض رقابة ما على جهة معينة، فإنّه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، فالسلطة القضائية تراقب بعضها بعضا، فأحكام المحكمة يطعن فيها بالاستئناف خلال مدة وبإجراءات حددها القانون، وقرارات جهات الاستئناف يطعن فيها بالنّقض أمام الجهات القضائية العليا سواء في مجال القضاء العادى أو القضاء الإداري خلال مدة و بإجراءات حددها القانون[5].

أعمال البرلمان تخضع لنوع معين من الرقابة هو الرقابة على الدستورية بهدف التّأكد من دستورية الأعمال التشريعية أمام جهة محددة وبأشكال وإجراءات معينة قانونا، وأعمال السلطة التنفيذية تراقب هي الأخرى رقابة إدارية وأخرى قضائية، فلا هيئة تعلو على القانون

إذا كان من أهداف التنظيم الإداري اللامركزية إعطاء الهيئات المحلية المنتخبة استقلالية عن السلطة المركزية في تسيير شؤونها فذلك لا يعني أن يكون هذا التسيير بمعزل عن السلطة المركزية أو أن يلغي وجودها على المستوى المحلي [6] ، لهذا فإن استقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي هي استقلالية نسبية وليست استقلالية مطلقة.

---

[4]– بوضياف عمار، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، –الجزائر–تونس–المغرب، م، أ ، ب ، ق، عدد 01، 2010 ص10.

[5]– بوضياف عمار، المرجع السابق، 2010ص 10

[6]– قمعاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987 ص48.

تكثيف الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في عمله لنوعين من الرقابة بحسب الصفة التي يمارس بها هذا العمل، فهو يخضع للرّقابة الوصائية باعتباره عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما تخضع قراراته لرقابة الوصاية الإدارية باعتباره ممثلا للبلدية وممثلا للدولة، فبالرغم من الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة التي يفترض استقلاليتها في التسيير باعتباره تستمد سلطتها من الشعب مباشرة دون وسيط، إلاّ أنه يجب وضع قيود تحت عنوان "السلطة الوصية"، والهدف من ممارسة الرقابة على المجالس المنتخبة هى حماية مبدأ المشروعية[7].

تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن المنظمات الإدارية اللامركزية من جهة، وتسعى من جهة أخرى إلى تحقيق المصلحة العام المتمثلة في مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللامركزية ذاتها ومصلحة المواطنين من جهة ثانية .[8]

أولا:-تشديد الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

عمد المشرع الجزائري على تشديد الرقابة الإدارية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بإظهار النزعة المركزية، لذا فرضت عليه الرقابة باعتباره عضوا منتخبا كباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى جانب فرض الرقابة على أعماله.

1-الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا منتخبا

تتخذ الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا منتخبا كغيره من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عدة صور، من بين هذه الصور نجد الإيقاف والإقصاء والإقالة.

أ-الإيقاف كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الإيقاف هو تجميد مؤقت لعضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي، بموجبه يكون عضوا غير ممارس لمهامه، فلا يحق له حضور دورات المجلس الشعبي البلدي ولا يصوت على المداولات طبا للمادة 43 من

---

[7]- بلجبل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية ، م أ ب ق عدد 06 2009 ص 193.

[8]- بسيوني عبد الله عبد الغاني أصول علم الإدارة العامة دراسة الأصول و المبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية فرنسا مصر لبنان الدار الجامعية للنشر و الطباعة بيروت ص 386.

قانون البلدية 10/11 التي تنص على أنّ:" 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 عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية". في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية[9] ."

و باستقراء ما ورد في نص المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 تتبين الحالات التي يتم فيها إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل هذه الحالات كالآتي:

– حالة متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي قضائيا بسبب جناية لها صلة بالمال العام.

–حالة متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي قضائيا بسبب جنحة لها صلة بالمال العام.

–حالة ارتكاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لأعمال مخلة بالشرف.

–إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم بعد ق ا رر معلل من الوالي، لكن في حالة إثبات برائته، يستأنف تلقائيا و فورا.

كما أنّ هناك إجراء قد غفل المشرع أن ينص عليه في حالة الحكم ببراءة المنتخب، وذلك الإجراء هو إعادة الاعتبار له حفاظا على سمعته السياسية.

وفقا لما نصت عليه المادة 72 من قانون البلدية رقم 10/11 يترتب عن إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلزامية استخلافه، ويتبين هذا في الفقرة الثانية من هذه المادة المذكورة بنصها على:" يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، حيث يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإذا تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ب– الإقصاء كآلية للرّقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي.[10]

---

[9]– المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 السالف الذكر

[10]– المادة 72 الفقرة 2 و 3 من قانون البلدية رقم 10/11 السالف الذكر.

يعتبر الإقصاء إجراء يثبت إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو سقوط كلّي ونهائي لعضويته، ويكون إجراء الإقصاء بقوة القانون، حيث نظمه المشرع الجزائري في المادة 44 من قانون البلدية رقم على أنّه:" يُقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار[11]. "

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:

1-**من حيث السبب:** يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.

2-**من حيث الاختصاص:** يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية.

3- **من حيث المحل:** لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتماثل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية.

4-**من حيث الشكل و الإجراءات:** الإجراء الرئيسي والجوهري يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء .[12]

ت-: الإقالة كآلية للرّقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الإقالة تختلف عن الاستقالة، إذ أنّ هذه الأخيرة تكون إرادية أما الإقالة فتكون بقوة القانون لا دخل لإرادة العضو المنتخب فيها أي حكمية فالمشرع الجزائري لم يتناول الإقالة صراحة في القانون 10/11، إلاّ أنه أشار إليها باستعمال مصطلح "الاستقالة التلقائية" وهذا ما نص المادة 45 منه منه:"يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كلّ عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 03 دورات عادية في خلال نفس السنة.

-في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، و يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي بعد سماع المنتخب المعني. ويخطر الوالي بذلك[13] "

---

[11]- المادة 44 من قانون البلدية 10/11..

[12]- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري ، التنظيم الغداري ، النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر 2004 ص 170 و 171.

[13]- المادة 45 من قانون 10/11.

2-الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتخذ ا لّرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي عدّة أشكال منها المصادقة الإلغاء و الحلول.

1-المصادقة كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

في إطار الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي له حق إصدار قرارات قصد :

-الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته.

-إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.

-تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء.

-تفويض إمضائه .[14]

كل هذه القرارات لا تدخل حيّز التنفيذ إلاّ بعد الإعلام عليها سواء عن طريق النشر عندما تتضمن أحكاما عامة أو عن طريق التبليغ الفردي بأي وسيلة من الوسائل القانونية في الحالات الأخرى[15] .

ذلك أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع للمصادقة من طرف الوالي حسبا نصت عليه المادة 99 من قانون 10/11 .

المشرع الجزائري لم ينص في هذه المادة إلاّ على خضوع القرارات المتضمنة الأحكام العامة لرقابة الوصاية في مدى مشروعيتها. أما فيما يخص القرارات الفردية لم ينص القانون الجزائري على إخضاعها للمصادقة، إلا أنه عمليا لا تلقى هذه القرارات طريقا للتنفيذ إلا بعد الموافقة المسبقة للوالي. كلّ هذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على هيمنة الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2/- الإلغاء كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

الوالي يلغي قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي المخالفة للقانون أو التنظيم خلال مدة شهر من إرسالها إلى مصالح الولاية وإلاّ لا يمكنه الاعتراض على تنفيذها كمبدأ عام. إلاّ أنّ المشرع الجزائري أبقى في يد

---

[14]- المادة 96 من قانون البلدية 10/11..

[15]- المادة 97 من قانون البلدية 10/11

الوالي وسيلة قانونية أخرى و هي أن يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبصفة مؤقتة إذا كان من شأنه ذلك أن يمس بالنظام العام.

عليه فإنّه في حال فوات مدة الشهر وبدون إلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو رفض المجلس الشعبي البلدي لطلب الوالي بتعليق قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه لم يبقى أمام الوالي إلا اللّجوء للقضاء لإلغاء أو تعليق هذه القرارات، بحيث لا يمكن تصور حدوثه من الناحية العملية لوجود المصادقة المسبقة والصريحة.

من ذلك نستنتج أن تدخل الوالي في سير الشؤون المحلية يبقى قائما وبدون ربطه بآجال بواسطة الوسائل القانونية التي زوده بها المشرع [16] ، فهذا الحق يؤكد سموّ السلطة المركزية على السلطة المحلية، حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية، حيث يؤدي هذا المظهر إلى القضاء على التصرف برمته بأثر رجعي منذ يوم صدوره فيصبح وكأنه لم يكن[17] .

3- الحلول كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الحالات التي يمكن للسلطة الوصية أن تحل فيها محل رئيس المجلس الشعبي في [18]:

أ-**الحالة الأولى:** يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي في حالة عدم قيام سلطات البلدية بكافة الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة العمومية، كذلك السكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عدم التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية

ب-الحالة الثانية: في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إعذاره، بمجرد انقضاء الآجال المحدد بموجب الأعذار يحل الوالي تلقائيا محل رئيس المجلس الشعبي البلدي. انقضاء الآجال المحدد بموجب الإعذار يحل الوالي تلقائيا محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3-**الحالة الثالثة:** في حالة حدوث اختلال داخل رئيس المجلس الشعبي البلدي ولم يصوت على الميزانية

---

[16]- بلعباس بلعباس المرجع السابق ص 147.

[17]--شيهوب مسعود المرجع السابق ص 127.

[18]--المادة 100 و 101 من قانون البلدية 10/11

فإن الوالي يصادق عليها ويقوم بتنفيذها وفقا الشروط المحددة فى القانون.[19]

المطلوب من رئيس المجلس الشعبي البلدي الخضوع لتعليمات الوالي فيما يراه مناسبا أو موافقا للقانون من حيث وجهة نظره وفي حالة رفضه لذلك فإنّ سلطة الحلول تبقى سيفا معلقا على رقابة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، هذا ما يبقى كما جاء أعلاه هيمنة السلطة الوصية على الشخص اللّامركزي قائمة.[20]

[19]– المادة 102 من قانون البلدية 10/11

[20]– بلعباس بلعباس المرجع السابق ص 149.