

جامعة مولود معمري - تيزي وزو
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم القانون

بطلان مداوالات المجلس الشعبي البلدي

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون
فرع: القانون العام الداخلي

تحت إشراف الأستاذ:

د/بوجادي عمر

من إعداد الطالبتان:

- أوبليل رشيدة

- كركاش صبرينة

لجنة المناقشة

- د/قلي احمد ، أستاذة محاضر (ب)، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو.....رئيسا
- د/بوجادي عمر ، أستاذ محاضر (أ)، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو.....مشرفا ومقررا
- د/دخلافي سفيان، أستاذة محاضر(ب)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2017/09/25

شكر وتقدير

شكرنا لله عز وجل الذي نحمده على توفيقه لنا في إنجاز هذه المذكرة

ثم نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذ المشرف "الدكتور بوجادي عمر" على إشرافه ومتابعته لمذكرتنا وعلى جميع التوجيهات القيمة ونصائحه الهادفة التي قدمها لنا ، وصبره معنا طوال مدة إنجاز هذا العمل.

كما نشكر جميع أساتذة كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو ولكل من كان لنا منه نصيب من العلم .

ونتقدم بعظيم الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة ، التي سنأخذ بعين الاعتبار كل توجيهاتهم و انتقاداتهم العلمية والموضوعية في جميع نقاط البحث.

إهداء

إلى من ألقى الله منزلتهما وربط طاعتهما بعبادته، إلى من لهم الفضل
بعد الله عز وجل فيما وصلت إليه.

"والدي الكريمين" حفظهما الله

إلى أخي حكيم وأخواتي عقيلة، لامية، أمال، وسعاد، وعمتي
وزوجي الغالي "رابح إقنان"

وإلى جدتي أطال الله في عمرها

وإلى روح جدتي الغالية رحمها الله

وإلى كل زملائي وزملائي خاصة داوية، سوهيلة، وزميلتي في العمل
"صبرينة"

رشيدة

إهداء

إلى من أعلى الله منزلتهما وربط طاعتهما بعبادته، إلى من لهم الفضل
بعد الله عز وجل فيما وصلت إليه.

"والدي الكريمين" حفظهما الله

وإلى إخوتي و أخواتي الأعزاء

وإلى أبنائهم أكسال ونسرين

و إلى كل زملائي وزملائي خاصة داوية سوهيلة ، وزميلتي في العمل
"رشيدة"

.

صبرينة

قائمة المختصرات

- د ب ن : دون بلد النشر
- د س ن : دون سنة النشر
- د د ن : دون دار النشر
- د م ن : دون مكان النشر
- ج ر : جريدة رسمية
- ع : العدد
- ص : الصفحة

مقدمة

يختلف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى، لكن رغم ذلك فإن أغلب أساليب التنظيم المعتمدة لا تخرج عن أسلوب المركزي واللامركزية الإداريين كطرق لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية بالدولة.

يقصد بالنظام المركزي حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة دون مشاركة هيئات أخرى، بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

يعني نظام اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية ومصلحيه مستقلة، والتي تظهر في كونها تتسم بخاصيتين إحداهما سياسية تتمثل في الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب في تسير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الشعبية ، أما الجانب الإداري يتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المحلي.

لما أصبحت الإدارة المحلية ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة لحاجة المجتمع لها بسبب مكانتها و أهميتها في تحريك عجلة التنمية، فقد كرسست الدولة الجزائرية على غرار بقية دول العالم المطبقة لنظام اللامركزية الإدارية هذا النظام في مختلف دساتيرها، ونجد ذلك مثلاً في الدستور الجزائري المعدل سنة 2016 في المادة 16 منه والتي تنص على أن: "الجماعات الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية"، وتعتبر البلدية الجماعة القاعدية الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة لها اسم ومركز يديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الجهاز الأساسي فيها.

بما أن المجلس الشعبي البلدي هيئة منتخبة، فهو يعالج الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات التي تعتبر أحد أهم أدوات تسييره التي يتم العمل بها في كل الدورات والتي تخضع لقواعد خاصة بها ، وحتى تتسم هذه المداولات بالمشروعية وتنتج آثارها القانونية فقد أخضعها المشرع الجزائري لنظام رقابي يتجلى في الوصاية الإدارية التي هي "مجموعة من السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية وتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة".

يمكن للسلطة الوصائية أن تقوم بالمصادقة على هذه المداولات، أو إبطالها الذي يعتبر إجراء يمكنها من إلغاء أثر المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي كونها تخالف قاعدة قانونية هذا البطلان الذي يكون إما مطلقا يتم بقوة القانون أو بطلانا نسبيا حسب الحالة ، بشرط أن يستند هذا البطلان بالضرورة لنص قانوني ، ولأن البطلان إجراء يزيل ويعدم المداولات الصادرة من المجلس الشعبي البلدي والتي تعتبر أهم الأدوات التي يسير بها أعماله ، فكيف يمكن للمجلس الشعبي البلدي حماية مداولاته من قرار البطلان الصادر من قبل الوالي بصفته الجهة الوصية ؟

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي يظهر جليا من خلال المحاور المثارة فيه وذلك بدراسة النصوص القانونية التي تخص الإطار القانوني لتسيير مداولات المجلس الشعبي البلدي وشروط صحتها ، وكذا الرقابة الوصائية الخاضعة لها والمتمثلة في بطلان هذه المداولات في حالة توفر الأسباب والشروط المنصوصة عليها قانونا ، وكذلك كيفية حماية المجلس الشعبي البلدي لمداولاته المبطلّة من قبل الوالي، وكذلك المنهج المقارن وذلك من خلال المقارنة بين ما هو منصوص عليه في القانون البلدي رقم 90-08، والقانون البلدي رقم 10-11.

ورغم الأهمية الكبيرة لفكرة عمل المداوولات وكذلك الإجراءات والشروط الخاصة ببطلانها ، فقد لاحظنا أن هناك نقص ظاهر في الدراسات القانونية المتخصصة ببطلان مداوولات المجلس الشعبي البلدي الأمر الذي حفزنا لدراسة وتناول هذا الموضوع .

وبذلك فدراسة هذا الموضوع ارتأينا تبين النظام القانوني لمداوولات المجلس الشعبي البلدي ، وكذلك إجراء البطلان بصورتيه الذي يرد على هذه المداوولات في حالة توفر الشروط والأسباب المنصوص عليها قانونا (الفصل الأول)، ولكن رغم اعتبار البطلان رقابة تمارسها السلطة الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، إلا أن المشرع الجزائري منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق الدفاع عن أعمال المجلس بصفته ممثلا عنه وذلك عن طريق الطعن ضد قرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي، الذي يكون إما طعنا إداريا يتم عن طريق رفع تظلم إداري أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار أو أمام الجهة التي تعلوها وهو إجراء جديد جاء به قانون البلدية رقم 11-10، أو طعنا قضائيا والذي يكون عن طريق رفع دعوى إلغاء القرار القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي أمام القضاء الإداري -المحكمة الإدارية - (الفصل الثاني).

الفصل الأول

مداولة المجلس الشعبي البلدي كمجال لتطبيق البطلان

تعتبر البلدية هيئة لامركزية إقليمية تتوفر على هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهيئة مداولة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي الذي أسند إليه القانون مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها عن طريق المداولات، تلك التي يقصد بها الحوار الذي يتم بين مجموعة من الأفراد المشكلين لهيئة منتخبة وهيئة تنفيذية حول اقتراح مطروح أمامهم في اجتماع رسمي، وفق إجراءات متفق عليها بغرض الوصول إلى قرار مناسب بشأنه قبولاً أو رفضاً¹.

يتبين من ذلك أن التداول تدبير مسبق و أسلوب منظم لمعالجة المسائل بانتقائها وعرضها لدراستها والتقرير فيها بطريقة منهجية، بالتالي فهما كانت طبيعة المداخلات أثناء التداول يجب أن تكون كلها من جنس موضوع الاقتراح، بذلك تعتبر المداولات من أعمال المجلس الشعبي البلدي التي تخضع لرقابة السلطة الوصائي المتمثلة في الوالي الذي يقوم إما بالمصادقة على هذه الأعمال أو إبطالها هذا الأخير الذي هو إجراء يمكن الجهة الوصية من إنهاء القرارات الصادرة عن الجهة اللامركزية كونها تخالف قاعدة قانونية، على أن ينسب البطلان بالضرورة لنص قانوني يخولها هذه السلطة.

يتمحور بذلك موضوع دراستنا في هذا الفصل حول ماهية المداولة الذي سنخصص له (المبحث الأول)، و ماهية البطلان الذي سنخصص له (المبحث الثاني).

1- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال، جامعة وهران، كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة أعمال دراسة تطبيقية لولاية أدرار، سنة 2014 ص 53

المبحث الأول

ماهية مداولة المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي ممثل مواطني المنطقة المحلية والساهر الأول على حسن سير شؤونها، لذلك نجد أن المشرع في قوانين البلدية اعتبره الهيئة التي تعبر عن الديمقراطية وتمثل اللامركزية على المستوى المحلي وهذا لتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم في تسيير الشؤون المحلية التي تهمهم¹.

نلاحظ بذلك أن للمجلس الشعبي البلدي أهمية بالغة على المستوى المحلي، فقد أسند المشرع إليه مجموعة من الاختصاصات، هذه الأخيرة التي يعالجها عن طريق المداولات التي هي اجتماعات يقوم بها المجلس الشعبي البلدي للخروج بقرار نهائي ، لذلك فالى أي مدى يمكن اعتبار مداولة المجلس الشعبي البلدي قرار إداري؟ (المطلب الأول)، وما هي الشروط التي تحكم هذه المداولات؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مدى اعتبار مداولة المجلس الشعبي البلدي قرار إداري

أقر قانون البلدية رقم 11-10 ، أن المجلس الشعبي البلدي يفصل في القضايا ذات الصلة بإقليم البلدية عن طريق المداولة التي يتخذها في مجال اختصاصاته اللامركزية ، الأمر الذي يحتم علينا البحث في محاولة تحديد مفهوم مصطلح المداولة بإبراز العناصر التي يقوم عليها والذي سنخصص له (الفرع الأول)، وبالمقياس على كل العناصر نتساءل على إمكانية تطبيقها على القرار الإداري و الذي سنخصص له (الفرع الثاني).

¹- ملياني صليحة ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ،(دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ،تخصص قانون إداري جامعة محمد بوضياف بالمسيلة،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،سنة 2015 ، ص 172.

الفرع الأول

تعريف المداولة

يقصد بالمداولة عامة ذلك الحوار الذي يتم بين مجموعة من الأفراد المشكلين لهيئة تنفيذية ومنتخبة للمجلس الشعبي البلدي ، حول اقتراح مطروح أمامهم في اجتماع رسمي يتم وفقا لإجراءات متفق عليها ، لذلك فما هو تعريف المداولة لغة؟ (أ) وما هو تعريفها قانونيا ؟ (ب).

أ- تعريف المداولة لغة

إن التمعن في معنى مصطلح "المداولة " بصفة دقيقة يبين لنا أن له تعريفات عديدة سواء من الناحية اللغوية أو من الناحية القانونية ، هذا ما سنتطرق إليه في هذا العنصر الذي سنقسمه إلى قسمين حيث سنتناول التعريف اللغوي للمداولة في (أ) ، والتعريف القانوني لها في (ب).

1 – تعريف المداولة بالرجوع إلى قاموس المصطلحات القانونية

أورد قاموس المصطلحات القانونية التعريف التالي للمداولة:

" المناقشة حول موضوع أو قضية، قبل اتخاذ القرار " .

مثال : مداولة المحلفين ، المجلس

هو كذلك القرار الذي يتخذ بعد هذه الدراسة والمناقشة .

Délibération:

Discussion autour d'un sujet ou d'une affaire avant de prendre une ultime décision.

Ex : Délibération du jury, d'une assemblée

¹ Décision prise suite a cet examen et discussion

2 – تعريف المداولة في قاموس Larousse

- Délibération : Examen et discussion orale d'une affaire,
Résultat de cet examen décision²

ب – تعريف المداولة قانونا

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10-11 ، وبالتحديد في الفصل الأول منه تحت عنوان نظام المداولات نجد أنه لم يبين المقصود بالمداولة بل اكتفى بالإشارة إلى عملية التنفيذ وذلك من خلال نص المادة 56 منه³، التي تنص على أنه : « مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه ، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية »⁴.

يفهم من هذا النص أن المداولات التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي عبارة عن قرارات إدارية تدولية تخضع لرقابة القاضي الإداري (المحاكم الإدارية)⁵.

نستخلص بذلك أن المداولة هي تصرف قانوني، بموجبه تصدر البلدية قراراتها، وتتدخل لمعالجة اختصاصاتها، فالمجالس المحلية ليست هيئة تشريعية

¹ - Ibtissem Garram ,terminologie juridique dans la législation

algerienne ,lexique Français-arabe ,palais de livre , Blida , page87

² -Dictionnaire Larousse , le petit Larousse illustré,21 rue du Montparnasse 75283 paris cedex 06 , www,editions-larousse fr,2008 page 299 .

³ - بوجادي عمر ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو كلية الحقوق ،سنة 2011 ص 34.

⁴ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل22 يونيو 2011 ،يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، 2011.

⁵ - بوجادي عمر، مرجع نفسه ص 34.

تصدر القوانين، مثل المجلس الشعبي الوطني، بل هي هيئة تداول وتشاور حول المشاريع والقرارات التنظيمية التي تدخل ضمن اختصاصات البلدية.¹

تناول كذلك الفقه القانوني مصطلح " المداولة " حيث قدم له عدة تعريفات ومن أبرزها ما يلي:

"النظر والمناقشة من طرف هيئة جماعية في قضية قبل اتخاذ الرأي بشأنها".

وجاء كذلك في مفهوم آخر " أن يتبادل أعضاء هيئة نظامية رأيهم في مسألة مطروحة عليهم ليحلوها ثم يقترحوا على الآراء، فما حاز الأغلبية منها كان هو الرأي النهائي"².

تكمن الملاحظة المسجلة على هذين التعريفين في السمة البارزة ألا وهي عنصر الجماعية أو ما يسمى بالفرنسية *collégiale* و *collégialité*.

أما الأستاذ بول "بونوا"، فيرى أن لهذا المصطلح ثلاث معاني وهي :

أولا : تشير إلى القيام الفعلي بالمداولة ، أي أنها عملية تتمثل في تبادل وجهات النظر الشخصية بين المستشارين المتمثلين في أعضاء المجلس الشعبي البلدي في مناقشة يبدي كل واحد فيها رأيه بصفة شخصية .

ثانيا : المداولة تعني النتيجة الحاصلة لهذا النشاط ، فهي التجسيد للإرادة الجماعية للمجلس الشعبي البلدي .

¹ - ملياني صليحة ،الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة (دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين) ، مرجع سابق، ص 172.

² - عيساني عبد الحميد ، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،فرع الإدارة والمالية العامة ، جامعة الجزائر 2011 ص 40 و 41 .

ثالثا : مدلول المداولة يتحدد بناء على محتوى المداولة¹.

يتبين من هنا أن المدلول وارد بصياغة العموم ومقرون مباشرة بمحتوى المداولة فمثلا إذا كانت المداولة تتعلق بإبداء الرأي أي باستشارة المجلس بخصوص مسألة ما تدخل في اختصاصه القانوني، فإن هذه الأخيرة لا يمكن الطعن فيها بالتجاوز في السلطة أو غيره فالأمر لا يكون كذلك إلا بالنسبة للقرارات أي تلك المتضمنة التعبير عن الإرادة الجماعية للممثلين المحليين والمستوفية لجميع الشروط الموضوعية المنصوص عليها قانونا .

من خلال استعراضنا للتعاريف التي قيلت في مفهوم المداولة نجد أن لهذه الأخيرة عدة خصائص منها :

1- وجود هيئة جماعية مشكلة بصورة قانونية تختص بالبحث في المسائل التي تدخل في مجال اختصاصاتها، والمنصوص عليها قانونا.

2-تعتبر المداولة أداة في يد المجلس الشعبي البلدي، التي بها يمارس اختصاصاته المخولة له قانونا.

3-تعدد صور المداولة التي قد تكون رأيا،أو اقتراح ، أو احتجاج...إلخ

الفرع الثاني

مفهوم القرار الإداري

سنحاول في هذا الفرع البحث عن مدى اعتبار المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي قرارا إداريا ؟ وللإجابة على هذا التساؤل سننطلق بتعريف القرار الإداري (أ)، ثم سنبرز خصائصه (ب)، ليتبين لنا فيما بعد مدى توافر خصائص القرار الإداري في المداولة (ج).

¹ - عيساني عبد الحميد ، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي ، مرجع سابق ص35.

أ - تعريف القرار الإداري

يعتبر القرار الإداري من أهم الوسائل القانونية التي اعترف بها المشرع للإدارة العمومية بسلطة إصداره، وهذا للقيام بوظائفها وخدمة المصلحة العامة¹.

وقد اهتم الفقه والقضاء الإداريين بتحديد مفهوم القرار الإداري لذلك سنعرض بعض هذه التعاريف حيث سنتناول التعريف الفقهي (1)، والتعريف القضائي (2).

1-التعريف الفقهي للقرار الإداري

عرف الأستاذ الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" القرار الإداري بأنه "عمل قانوني تصدره الإدارة بإرادتها المنفردة، قصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة إما في الحقوق أو الالتزامات"².

وعرفه الأستاذ الدكتور "عبد الفتاح حسن" بأنه: "تصرف قانوني من جانب واحد يصدر عن جهة إدارية إذا تصرفت كسلطة عامة"³.

كما عرف الأستاذ الدكتور "محمد فؤاد مهنا" القرار الإداري بأنه "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث أثرا قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁴.

¹ - بوضياف عمار ، المرجع في تحديد النصوص القانونية و الوثائق الإدارية ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر سنة 2009 ص 112 .

² - أبو زيد فهمي مصطفى، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 1979 ص 300.

³ - حسن عبد الفتاح، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء بالمنصورة، 1984 ص 212

⁴ - محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري منشأة المعارف بالإسكندرية 1975 ص

2 – التعريف القضائي للقرار الإداري

في مصر مثلاً : عرفت محكمة القضاء الإداري المصرية القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة" ¹.

وأيدت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا التعريف منذ إنشائها سنة 1955 وسارت عليه في أحكامها ، حتى أصبح قضاء مستقر لها ².

أما التعريف الراجح للقرار الإداري يتمثل في أنه: "عمل قانوني صادر بصفة انفرادية، عن سلطة إدارية الهدف منه إنشاء حقوق و التزامات بالنسبة للغير" ³.

بذلك نصل إلى خلاصة القول بأن القرار الإداري هو تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للإدارة، يهدف إلى إحداث مركز قانوني سواء عن طريق إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إنهاء وضع قانوني قائم.

ب – خصائص القرار الإداري

لقد سبق لنا تعريف القرار الإداري الذي من خلاله استنتجنا خصائصه المتمثلة في أن القرار الإداري تصرف قانوني (1)، و أنه يصدر من سلطة إدارية (2)، و أنه عمل يتمتع بالطابع التنفيذي (3).

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 06 جانفي 1954 ، ذكره عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة، أسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقاتها في مصر، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1991 ص 452

² - عبد الغني بسيوني عبد الله ، مرجع نفسه ص 452

³ - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، د د ن، د ب ن سنة 2008 ص 246.

1 - القرار الإداري يصدر أساسا عن سلطة إدارية

إن السلطات الإدارية ليست هي السلطات العمومية الوحيدة فحسب المبدأ التقليدي للفصل بين السلطات نجد أنه هناك السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وكل سلطة من هذه السلطات تعبر عن نفسها بأعمال قانونية من طبيعة مختلفة ، فيكتسي القرار طابعه الإداري لارتباطه بالإدارة العمومية سواء كانت مركزية أو محلية ، وتعد الإدارة العمومية أداة للسلطة التنفيذية في التكفل بخدمة الصالح العام ، وعليه يعتبر قرارا إداريا كل عمل صادر بصفة انفرادية عن السلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو محلية¹.

1- القرار الإداري عمل قانوني

يعتبر العمل القانوني ذلك العمل الذي يصدر بقصد ترتيب آثار قانونية، هذه الأخيرة التي يمكن أن تتجسد سواء في إحداث قاعدة ذات طابع عام أو خلق وضع قانوني، أو تغيير نظام قانوني قائم².

3 - القرار الإداري عمل يتمتع بالطابع التنفيذي

تتمتع الإدارة بامتياز أساسي فهي تتخذ قرارات قابلة للتنفيذ تلقائيا حيث أنها لا تحتاج إلى مستند قانوني صادر عن القاضي من أجل تطبيق الأعمال الإدارية، فهي من تصدر هذا المستند بنفسها وعلى الأفراد تنفيذه كما بإمكانهم أن يرفضوا هذه القرارات بالطعن فيها أمام القاضي الإداري إذا اعتبروها غير

¹ - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص 247.

² - لباد ناصر، مرجع نفسه ص 247

مشروعة¹، و اتخاذ القرارات الإدارية بهذه الكيفية يعتبر امتياز من امتيازات السلطة العامة تمارسها الإدارة بهدف تحقيق الصالح العام².

ج - مدى إمكانية اعتبار المداولة قرار إداري

بعد استعراضنا لمفهوم القرار الإداري و استخراج الخصائص التي يتميز بها سنحاول إسقاط هذه الخصائص على المداولة بهدف البحث عن مدى توافرها في المداولة وهل تعتبر هذه الأخيرة قرارا إداريا ؟ وللإجابة عن هذا التساؤل سنقسم هذا العنصر إلى ثلاثة أقسام حيث سنتناول مدى اعتبار المداولة قرار إداري صادر عن سلطة مختصة (1)، ومدى اعتبار المداولة قرارا صادرا بالإرادة المنفردة للمجلس الشعبي البلدي(2)، وأخيرا مدى اعتبار المداولة ذات طابع تنفيذي (3).

1 - مدى اعتبار المداولة قرار إداري صادر عن سلطة مختصة

تعتبر المداولة قرار إداري صادر عن سلطة مختصة متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، ويتبين ذلك من خلال نص المادة 52 من قانون البلدية رقم 10-11 التي تنص على أنه: « يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات »³.

إذن فالمجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر هيئة لامركزية هو صاحب الاختصاص في تقرير ما يراه مناسبا، عن طريق المداولة في المجال المحدد له قانونا.

¹ - محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر ، سنة 2006 ص 306 و 307.

² - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ص 249.

³ - قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

2 - مدى اعتبار المداولة قرارا صادرا بالإرادة المنفردة للمجلس

الشعبي البلدي

إن قرارات الهيئة اللامركزية شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة العامة بإرادتها المنفردة مع الفرق الطفيف الذي يفصل بينهما وهي أن الإدارة اللامركزية باعتبارها هيئة مداولة - المجلس الشعبي البلدي- مطلوب منها وحتى يتسم قرارها بالقوة التنفيذية احترام مجموعة من الإجراءات الجوهرية المطلوبة والتي من بينها حضور النصاب القانوني للاجتماع والتصويت بالإجماع أي الحصول على الأغلبية المطلقة إلى غير ذلك من الشروط الأخرى التي سنتطرق إليها لاحقا¹.

3 - مدى اعتبار المداولة ذات طابع تنفيذي

حسب ما تطرقنا إليه سابقا فيما يخص القرار الإداري توصلنا إلى أن من سماته القوة التنفيذية، كذلك نجد أن المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي عبارة عن قرار إداري مستكمل لكافة أركانه القانونية، غير أن تنفيذه (أي قرار المداولة) متعلق على تحقيق شرط واقف وهو صدور قرار الموافقة أو عدم الموافقة على التنفيذ من طرف الجهة الوصية المتمثلة في الوالي وذلك في بعض المداولات .

فوضعية المداولة في هذه الحالة يجعل منها قانونا قرارا إداريا كأصل عام إلا أنه هناك استثناء على هذه القاعدة العامة وهو أن هناك نوع من المداولات يستوجب وحتى تصبح نافذة وسارية المفعول، وجوب المصادقة الصريحة عليها

¹ - عيساني عبد الحميد ، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي ، سنة 2001 ص 77 .

من قبل السلطة الوصية¹، و يتبين ذلك من خلال نص المادة 57 من قانون البلدية رقم 11 - 10.²

فالإجابة على التساؤل المطروح حول مدى إمكانية اعتبار المداولة قرار إداري يكون كالآتي:

إن القرار الإداري يتمتع بخصوصية القابلية للتنفيذ التلقائي دون أي استثناء، في حين أن قرار المداولة هو الآخر قرار إداري لكنه واقف على إنهاء الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها في قانون البلدية رقم 11 - 10 والمحدد بمواعيد كاملة لنفاذها .

فهذه الدراسة الإسقاطية تسمح لنا بالقول بأن المداولة التي تصدر من المجلس الشعبي البلدي تأخذ شكل القرار الإداري بالمفهوم الفني للقانون الإداري .

المطلب الثاني

شروط صحة مداولة المجلس الشعبي البلدي

لإمكانية اعتبار المداولة الصادرة عن الهيئة التداولية على مستوى المجلس الشعبي البلدي مشروعة ومنتجة لآثارها القانونية وسليمة من جميع جوانبها سواء ما تعلق بالإجراءات الجوهرية (الشكل) أو موضوعها ، لا بد أن تتم وفقا لشروط قانونية لبنائها (الفرع الأول) ، وشروط أخرى متممة لها (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

الشروط القانونية لبناء مداولة المجلس الشعبي البلدي

تبنى المداولة على مجموعة من الشروط القانونية التي تقرر صحتها ومن أجل تحقيق الشفافية فيها فقد أخضعها المشرع لمبدأ العلانية (أ) ، وحتى يكون

¹ - عيساني عبد الحميد ، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق ص 70 .

² - أنظر المادة 57 من قانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق

اجتماع المجلس التداولي مشروع فلا بد من تحقيق النصاب القانوني (ب) ، ولكي تنتج المداولة آثارا قانونية فقد ألزم المشرع ضرورة التصويت بالأغلبية لاعتبار المداولة صحيحة (ج) .

أ – مبدأ العلانية في إصدار المداولات

اعتمدت مختلف قوانين البلدية السابقة والسارية المفعول على قاعدة أساسية للتسيير الشفاف للمصالح العامة للبلدية وهي علانية جلسات المجلس الشعبي البلدي ، وهذا ما سنتناوله في هذا العنصر الذي سنقسمه إلى قسمين متمثلين في مبدأ العلانية طبقا للقانون 90 -08 (1) ، ومبدأ العلانية بالنسبة للقانون رقم 10-11(2).

1- مبدأ العلانية طبقا للقانون رقم 90 - 08

أكد هذا القانون على مبدأ علانية جلسة المجلس الشعبي البلدي ويتضح لنا ذلك من خلال نص المادة 1/19 من القانون رقم 90-08 التي تنص على ما يلي: « تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية »¹ .

2 – مبدأ العلانية بالنسبة للقانون رقم 10 - 11

نص أيضا القانون الحالي للبلدية على مبدأ علنية الجلسة وهذا ما نجده في نص المادة 1/26 من قانون البلدية رقم 10-11 التي تنص على أن: « جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية »².

من خلال استعراضنا لمختلف قوانين البلدية عبر المراحل المختلفة نجدها قد اعتمدت كلها على مبدأ علانية مداولات المجلس الشعبي البلدي، ما يدفعنا

¹ - قانون رقم 90-08، مؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق ل 07 أبريل، سنة 1990 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15، 11 أبريل 1990، ملغى.

² - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

للتساؤل عن الهدف الذي يصبوا إليه المشرع الجزائري من خلال تكريسه لهذا المبدأ كشرط لصحة المداولات ؟

للإجابة على هذا التساؤل نقول بأن الهدف الأساسي من تكريس هذه القاعدة هو إثارة و تفعيل الرقابة الشعبية من جهة ، وكذلك تكريس الديمقراطية المحلية من جهة أخرى لأن الإدارة المحلية تنشأ من أجل الشعب وتأمين أفضل الخدمات له فمن حق المواطن المحلي أن يراقب أجهزة الإدارة المحلية باعتبارها وجدت لخدمته¹.

وبالعودة إلى قانون البلدية رقم 11-10 ، نجده قد جاء بضمانات للتأكيد على إلزامية اجتماع المجلس الشعبي البلدي في جلسات عامة مفتوحة للجمهور قصد تمكينهم من الحضور و متابعة كل مراحل الاجتماع ، حيث أن جدول الأعمال يعلق عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وذلك ليوافق المجلس على النقاط المسجلة في جدول الأعمال أو إدراجه لنقاط إضافية² وهذا ما أكدته المادة 22 من قانون البلدية رقم 11-10 التي تنص على أنه: «يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي، يوافق المجلس الشعبي البلدي على النقاط المسجلة في جدول أعمال الاجتماع ويمكنه إدراج نقاط إضافية»³.

بذلك نلاحظ أن إعلام المواطنين بتاريخ الجلسة هو أهم ضمانة لعمومية الجلسة.

¹ - علي محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ،جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ،كلية الحقوق والعلوم السياسية،سنة 2012 ص 92 .

² - بن التركي جموعي ، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، سنة 2015 ص 25.

³ - قانون رقم 11-10 ، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

كما يتبين لنا أيضا أن مشروع جدول الأعمال هو أول مسألة تبدأ به مداولات المجلس الشعبي البلدي، والذي يخضع للتصويت من قبل الأعضاء، بحيث يجوز إضافة أية نقطة أو بعض النقاط فيه¹.

وما نلاحظه في هذه المادة هو أنها لم تحدد مدة نشر جدول الأعمال ما يمنح السلطة التقديرية في ذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف بنشر الجدول في المدة التي يراها مناسبة، ولا شك أن هذا يؤثر على الإعلام الخاص بالجمهور لذلك نرى أنه من الضروري أن يحدد المشرع مستقبلا المدة التي يلتزم فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي بنشر جدول الأعمال وذلك بهدف عدم المماطلة والتأخير في إعلام الجمهور.

و إذا كان مبدأ العلانية في إجراء المداولة هو الأصل فإن لهذه القاعدة استثناء يتبين لنا من خلال قانون البلدية رقم 11-10، والمتمثل في حق المجلس الشعبي البلدي في عقد جلسة مغلقة (أولا)، وطرده أي مواطن يخل بنظام الجلسة (ثانيا).

أولا - حق المجلس الشعبي البلدي في عقد جلسة مغلقة

يقصد بهذه الحالة أن يقوم المجلس الشعبي البلدي بإجراء المداولات في سرية دون تمكين أو تخويل المواطنين من دخول قاعات المداولات، ويتم ذلك في حالتين وفقا لأحكام القانون رقم 11-10 الخاص بالبلدية وهما: دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين، وحالة دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، ويظهر ذلك من خلال المادة 26/2 من هذا القانون التي تنص على أن: «غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل، دراسة

¹ - تينة عبد الحليم، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية سنة 2014 ص 25.

الحالات التأديبية للمنتخبين، ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام»¹

لكن ما نلاحظه في هذه المادة هو أن المشرع سمح للمجلس الشعبي البلدي بالتداول في جلسة مغلقة في حالة ارتباط المسألة التي سيتناولها بالنظام العام، هذا الأخير الذي يعد مفهوم واسع مما قد يفتح المجال للمجلس بإجراء مداولاته في جلسة مغلقة بحجة النظام العام ، لذلك حبذا لو يحدد المشرع مستقبلا المسائل التي تدخل في إطار النظام العام ولو على سبيل المثال لا على سبيل الحصر .

ثانيا : طرد أي مواطن يخل بنظام المجلس

لقد راعى المشرع الجزائري في القانون رقم 11 - 10 الخاص بالبلدية مسألة الحفاظ على النظام العام في جلسات المجلس ، هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الجلسة الذي بإمكانه أن يطرد أي شخص غير منتخب يخل بسير المداولات² . يتبين ذلك من خلال نص المادة 27 من قانون البلدية رقم 11 - 10 التي تنص على أنه: « ضبط الجلسة منوط برئيسها ويمكنه طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس، يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره »³ .

يتضح لنا من خلال نص هذه المادة أن هذا الإجراء إجراء خطير لأنه يمنع المواطنين من حقهم في حضور مداولات المجلس الشعبي البلدي، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد قيده المشرع بشروط متمثلة فيما يلي :

- يجب أن يكون الشخص المطرود غير منتخب في المجلس.

- أن يقوم الشخص المطرود بتصرفات من شأنها عرقلة السير الحسن للجلسة

¹ - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 92.

³ - قانون رقم 11 - 10 ، يتعلق بالبلدية ، مرجع نفسه .

- قبل القيام بإجراء الطرد يجب أن يلتزم رئيس الجلسة بتوجيه إنذار للشخص المعني بالأمر.

وختاماً لفكرة علنية الجلسات نقول بأن هذا المبدأ يهدف إلى توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس الشعبي البلدي، وإضفاء الشفافية على الدورات التي يعقدها وهي من أهم مؤشرات الحكم الرشيد¹.

ب - النصاب القانوني لصحة انعقاد مداولة المجلس الشعبي البلدي

يشترط لصحة إجراء مداولات المجلس الشعبي البلدي اكتمال النصاب القانوني أي حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وذلك لا يتحقق إلا بتوجيه الاستدعاءات للأعضاء الممارسين (1)، وكذلك توفر النصاب القانوني المطلوب للانعقاد المجلس (2).

1- نظام الإستدعاءات

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة إرسال الإستدعاءات التي تدون في سجل مداولات البلدية عن طريق ظرف محمول، والتي تكون مرفقة بمشروع جدول الأعمال موجه إلى مقر سكن أعضاء المجلس الشعبي البلدي قبل عشرة (10) أيام على الأقل من تاريخ افتتاح دورات المجلس ويسلم مقابل وصل استلام، لكن يمكن تخفيض هذه المدة في الحالة الإستعجالية شريطة أن لا يقل عن يوم واحد ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لهذا الغرض².

أما عن محتوى الاستدعاء الموجه لأي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي فيجب أن يتضمن وجوباً البيانات التالية:

¹ - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2012 ص 51.

² - أنظر المادة 21 من قانون البلدية رقم 11 - 10، مرجع سابق.

-طبيعة الدورة هل هي عادية أو غير عادية لأن المجلس يعقد دورات عادية ودورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، ويظهر ذلك من خلال نص المادة 16 والمادة 17 من قانون البلدية حيث تنص المادة 1/16 على ما يلي :
« يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام ».¹

- تاريخ ومكان الاجتماع وساعة بدايته، ومشروع جدول الأعمال، وكذلك تحديد الاستدعاء، وإمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي وختم البلدية.²
وبعد إتمام استدعاء الأعضاء يتم إلصاق جدول الأعمال عند مدخل القاعة المخصصة للمداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور.³

2 – النصاب القانوني المطلوب لصحة انعقاد المجلس الشعبي البلدي

لا يمكن اعتبار مداولات المجلس الشعبي البلدي مشروعة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين⁴، وفي حالة عدم تحقق هذا النصاب القانوني بعد إستدعائين بفارق خمسة أيام (05) أيام، على الأقل تكون المداولة صحيحة قانونا وهذا بغض النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين.⁵

وبالمقارنة مع قانون البلدية السابق لسنة 1990 نجد أن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لاتصح إلا بحضور أغلبية أعضائه الممارسين ومشاركتهم في

¹ - قانون رقم 11 – 10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - بن بوضياف عبد الوهاب ، معالم تسيير شؤون البلدية ، دار الهدى ، سنة 2014 ص53 و 54.

³ - أنظر المادة 22 من قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

⁴ - قانون رقم 11 – 10 ،يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

⁵ - أنظر المادة 2/23 من قانون رقم 11 – 10 ،مرجع نفسه.

الجلسة ، لذلك فالمشرع في ظل هذا القانون نجده قد سكت عن طبيعة هذه الأغلبية¹.

وفي حالة حصول مانع لأحد الأعضاء يحول بينه وبين الحضور في جلسات المجلس، فنجد أن هناك حل قانوني قد تفتن إليه المشرع الجزائري حيث سمح للعضو الذي حصل له مانع أن يوكل كتابيا أحد الأعضاء أن يصوت عنه نيابيا².

لكي تكون الوكالة قانونية يجب توفر الشروط التالية:

- 1- حصول العذر القانوني للعضو الموكل بمنعه من حضور الجلسة والملاحظ هو أن المشرع لم يبين طبيعة العذر أو المانع.
- 2- لا يجوز للعضو الوكيل، أن يحمل في المجلس لأكثر من وكالة واحدة.
- 3- إعداد الوكالة يكون بطلب من الموكل أمام السلطة المختصة في ذلك³

ما نلاحظه من خلال قانون البلدية رقم 11 - 10 هو أن المشرع الجزائري لم يفرض شكل معين للوكالة هل هي توثيقية أو إدارية بل أن النص جاء على سبيل الإطلاق لا الحصر، ويتبين ذلك من خلال عبارة «سلطة مؤهلة» المستعملة في المادة 25 من قانون البلدية رقم 11-10⁴.

ج - اشتراط التصويت بالأغلبية لاعتبار المداولة منتجة لآثارها

اشتراط المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 11 - 10 التصويت على مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وبمفهوم المخالفة لا يؤخذ بعين الاعتبار الأعضاء المتغييبين عند الجلسة لحساب هذه الأغلبية ، إلا في حالة استعمال الوكالة هذا

¹ - قانون رقم 90-08 ، يتعلق بالبلدية، ملغى ، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 24 من قانون البلدية رقم 11-10 مرجع سابق

³ - أنظر المادة 25 من قانون رقم 11-10 ، يتعلق بالبلدية ، مرجع نفسه.

⁴ - انظر المادة 25 من قانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية، مرجع نفسه.

الأخير الذي يظهر لنا من خلال عبارة (أو الممثلين عند التصويت) ، أما حالة تعادل الأصوات فقد تفتن المشرع لها وذلك بترجيحه لصوت الرئيس¹.

وبالمقارنة مع قانون البلدية السابق رقم 90 - 08 ، نجد أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تتخذ بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين ، ما يبين أنه لا يؤخذ بعين الاعتبار الأعضاء الغائبين عن الجلسة كما أن هذا القانون لم يجز استعمال الوكالة وأنه رجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات².

وبعد إتمام التصويت على المداولة من طرف المجلس المنتخب يتم تسجيلها في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة إقليميا، ويوقعه جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت أثناء الجلسة وبعدها يتم إيداع المداولات أجل ثمانية (8) أيام من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام³، في حين قانون البلدية 08-90 الملغى والذي يتعلق بالبلدية فلم ينص على إجراء وصل الاستلام⁴.

وبخصوص المحكمة المختصة إقليميا بإجراء عملية التأشير على السجل الخاص بالمداولة فنلاحظ أن قانون البلدية رقم 11 - 10 لم يحدد لنا المحكمة المختصة بهذا الغرض ، هل القضاء العادي أم القضاء الإداري ، ما يوقعنا في غموض ولبس في قواعد الاختصاص القضائي .

وتطبيقا للمعيار العضوي الذي أخذ به المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08 - 09 ، نجده قد أكد على أن كل المنازعات الإدارية

¹ - أنظر المادة 54، من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 39 من قانون رقم 90 - 08، الملغى، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 55 من قانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية مرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 40 ، من قانون رقم 08-90 ، الملغى ، يتعلق بالبلدية ، مرجع سابق.

التي تكون البلدية طرفا فيها ، يؤول الاختصاص فيها إلى القضاء الإداري (المحكمة الإدارية)¹.

وبذلك يكون سير أعمال المجلس الشعبي البلدي قد عرف ضبطا من خلال قانون البلدية رقم 10-11 ، وهذا بغية تحقيق الاستقرار والقضاء على أية نقائص تعيق السير الحسن له².

الفرع الثاني

الشروط الأخرى المتممة لبناء مداولة المجلس الشعبي البلدي

بعد استعراضنا للشروط القانونية لبناء مداولة المجلس الشعبي البلدي هناك شروط أخرى لا بد من مراعاتها لكي تكون المداولة صحيحة وسليمة من جميع جوانبها، من بينها لغة المداولات (أ)، وتدوين المداولة (ب).

أ – لغة المداولات

ألزم المشرع الجزائري المجلس التداولي من خلال قانون البلدية رقم 11-10، تحرير و إجراء مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية و ذلك تحت طائلة البطلان ، هذه الحالة التي تم تكرسها بصفة صريحة وبالتحديد في المادة 53 من قانون البلدية التي نصت على أنه : « يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية »³ ، نفس الشيء تضمنته المادة

¹ - أنظر المادة 800 من قانون رقم 08 – 09، مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، سنة 2008

² - رويحي نور الهدى ، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية (البلدية في إطار القانون 11-10)، مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه-الدولة والمؤسسات ، جامعة الجزائر - بن يوسف بن خدة – كلية الحقوق سنة 2013 ص 49 .

³ - قانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

1/28 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي التي تنص على أنه:
« تحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية »¹.

بذلك نجد أن مداولات المجلس الشعبي البلدي يجب أن تحرر باللغة العربية وفي حالة ما إذا قام المجلس الشعبي البلدي بإجراء أشغاله بدون استعمال اللغة العربية، فإن مصير تلك المداولات هو البطلان المطلق وذلك بقوة القانون².

يظهر من خلال ذلك إلزام المشرع في استعمال اللغة العربية لتحرير المداولة فهو من جهة ألزم المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 53 بأن يعقد مداولاته باللغة العربية وتحريرها بذات اللغة ، ثم عاد ورتب البطلان المطلق على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية في المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10 ولا شك أن قصد المشرع من ذلك هو المحافظة على اللغة الرسمية للدولة³.

ب - تدوين المداولة

عند نهاية المجلس الشعبي البلدي من أشغاله يقوم بتوثيق وتدوين ما قام بمعالجته، لذلك سنتطرق للإشارة لمحضر الجلسة(أولاً)، ومحضر المداولة ومستخرجها (ثانياً)، وسجل المداولات (ثالثاً).

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 13- 105 مؤرخ في 05 جمادى الأولى عام 1434 الموافق ل17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية عدد 15 سنة 2013.

² - قانون رقم 11 - 10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ص 290 .

أولا – محضر الجلسة

عند تداول المجلس الشعبي البلدي في شؤونه المحددة له قانونا يتولى أمين الجلسة بإعداد محضر يتضمن أهم الآراء المعبرة عنها من أعضاء المجلس ويقوم بعرضه للتوقيع أثناء الجلسة على جميع الأعضاء الحاضرين¹.

إمضاء الأعضاء الحاضرين أمام أسمائهم لإثبات الحضور لكن يجب الإشارة إلى أنه لا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب ، ولا يتأثر النصاب بانسحاب عضو أثناء الجلسة² وعرض جدول الأعمال والمصادقة عليه مع إمكانية إدراج نقاط إضافية فيه³، ثم يتم المرور إلى دراسة نقاط جدول الأعمال الواحدة تلو الأخرى على شكل مداولات متتالية⁴.

ثانيا – محضر المداولة ومستخرجها

سننتظر في هذا العنصر إلى كيفية تحرير المداولة والمعلومات الواجب توافرها فيها (1)، و إلى مستخرج المداولة (2).

1-كيفية تحرير مداولة المجلس الشعبي البلدي

تحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وتتناول ملخصا جزئيا لمحضر الجلسة، وتدون بحبر غير قابل للمحو في سجل المداولات، كما تحمل كل مداولة رقم تسجيل يتشكل من السنة المعنية ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة و تتضمن مداولة المجلس الشعبي البلدي العناصر التالية :

¹ - أنظر المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 13- 105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13 – 105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع نفسه.

³ - أنظر المادة 22 من قانون البلدية رقم 11 – 10 ، مرجع سابق.

⁴ - بن بوضياف عبد الوهاب ، معالم تسيير شؤون البلدية مرجع سابق ص54.

نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، اسم رئيس الجلسة، عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرارات المجلس ونتائج التصويت، توقيع أعضاء المجلس.¹

2- مستخرج مداولة المجلس الشعبي البلدي

يحرر مستخرج مداولة المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية يتناول المداولة جزئياً، ويوقعه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه ويرسله إلى الوالي.²

بعد ذلك يعلق مستخرج المداولة في الأماكن المخصصة للإصاق و لإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية³، والذي يجب أن يكون محفوظاً بواسطة واجهات زجاجية أو شبابيك معدنية مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد أو إلى غاية نفاذ آجال الطعن على الأقل، كما يجب أن يكون مكان التعليق في متناول الجمهور وسهل الإطلاع⁴، خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ إذا كان محتواها يتضمن أحكام عامة، كما يمكن للمجلس نشرها بصفة إضافية بوسيلة رقمية، ثم يبلغ مستخرج المداولات للمعنيين في حالة ما إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً فردية، أما بخصوص المداولات التي تعالج الحالات التأديبية للمنتخبين وحالة دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام أي في حالة تداول المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة⁵.

¹ - انظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، مرجع نفسه.

³ - أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13 - 105، مرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، مرجع نفسه.

⁵ - أنظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، مرجع نفسه.

ثالثا – سجل مداولات المجلس الشعبي البلدي

يتشكل سجل المداولات من أوراق مترابطة قبل أي استعمال مثبتة بشريط قماش، حيث تتضمن كل ورقة رقما تسلسليا موضوعا في الجهة العليا اليسرى على وجه الورقة وعلى الزاوية العليا اليمنى على ظهر الورقة مع ترك هامش على وجهي الورقة، ثم تأتي قائمة الأعضاء الحاضرين أو الممثلين أثناء التصويت بعد مضمون المداولة ويوقع كل عضو مقابل اسمه¹.

يلعب الجانب الشكلي في سجل المداولات دورا مهما حيث انه يجب أن تستعمل أوراق السجل حسب تسلسل أرقامها دون حشو أو شطب أو فراغات أو لصق أو ضم أوراق بواسطة ماسكة أو واصلة حديدية أو أي أداة أخرى تؤدي إلى إتلاف أوراق السجل².

بعد ذلك يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مسك سجل مداولات المجلس ، وعند نهاية كل سنة مدنية يقفل سجل المداولات بخطين أفقيين ويحفظ عند استنفاده طبقا لمعايير التسيير المطلوبة التي تسمح بالإطلاع عليه³.

¹ - أنظر المادة 34 من الرسوم التنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 35 من المرسوم التنفيذي 13-105 للمجلس الشعبي البلدي، مرجع نفسه.

³ - أنظر المادة 36 و37 من المرسوم التنفيذي 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي، مرجع نفسه.

المبحث الثاني

ماهية البطلان في مداولة المجلس الشعبي البلدي

يعتبر البطلان ذلك الإجراء القانوني الذي يزيل ويعدم أثر قانوني قائم، وقد طبق في القانون المدني كأصل عام باعتباره الشريعة العامة، غير أنه واستثناء تم تطبيقه في القانون الإداري وبالتحديد في قانون البلدية وذلك على مداولات المجلس الشعبي البلدي ، لذلك سنقوم في هذا المبحث بدراسة مفهوم البطلان وتعريفه في القانون المدني كأصل عام ، وكذلك مفهومه في القانون الإداري (المطلب الأول) ، كما سنتطرق لصورتا قيامه في مداولة المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم البطلان

يعتبر البطلان أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء أثر قانوني قائم، هذا المصطلح الذي تطرق إلى تعريفه كل من القانون المدني كشريعة عامة وذلك من حيث الجانب اللغوي والجانب الاصطلاحي كما تطرق إلى تعريفه القانون والفقه (الفرع الأول) ، والقانون الإداري بصفة خاصة وبالتحديد في مداولات المجلس الشعبي البلدي هذا ما سنتطرق إليه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف البطلان في القانون المدني كشريعة عامة

للبطلان عدة تعريفات تختلف كل واحدة منها عن الأخرى حسب الجهة التي قامت بتعريفه، لذلك سنقوم بدراسة أهم هذه التعريفات وأبرزها كما سنقوم بشرحها وتحليلها، ومن هذا المنطلق سنقسم هذا الفرع إلى قسمين حيث سنتطرق إلى التعريف اللغوي والاصطلاحي للبطلان(أ)، ثم إلى التعريف القانوني والفقه له(ب).

أ- تعريف البطلان لغة واصطلاحا

سنقوم في هذا العنصر بدراسة البطلان من الناحية اللغوية ، بحيث سنتعرض إلى التعاريف التي قدمها مختلف الكتاب اللغويين لهذا المصطلح (1)، ثم إلى دراسة التعاريف الاصطلاحية له(2).

1-التعريف اللغوي للبطلان

للبطلان عدة تعاريف لغوية نجد من بينها مايلي:

البطلان في (القانون المدني):

صفة يتسم بها تصرف قانوني زال أثره بسبب حدوث واقعة جديدة جعلته غير فعال.

مثال:تعتبر الهبة" باطلة" إذا توفي الموهوب له قبل الواهب¹

¹- Ibtissam.Garram, Terminologie juridique dans la législation Algérienne, lexique Français-Arab, palais des livres, Blida, p43 .

Caducité :(Dr .civ.)

Etat d'un acte juridique dont l'effet est éteint en raison de la survenance d'un fait nouveau qui l'a rendu inefficace

Exemple : la donation est dite "caduque" si le donataire meurt avant le donateur.

فالبطلان بصفة عامة هو الجزاء الذي فرضه القانون على عدم توفر ركن من أركان العقد أو شرط من شروط صحته وهو عبارة عن انعدام أثره بالنسبة إلى الماضي وإلى المستقبل.

Nullité (Dr.Civ)

Sanction qui anéantit un acte juridique pour le passé comme pour l'avenir.¹

نجد أيضا التعريف المعجمي الذي يتمثل في:

بطل:بطل، بطلا وبطولا:ذهب خسرا وضياعا فهو باطل

أبطل الشيء:ذهب به ضياعا، جعله باطلا .

البطل :الباطل،ويقال ذهب دمه بطلا أي هدرأ.

بطل بطلالة الفاعل من العمل:تعطل وتفرغ فهو بطل، بطله:عطله،تبطل:تعطل

البطالة :التعطل والتفرغ من العمل

بطل:بطلا و يطولا وبطلانا:فسد،سقط حكمه

¹ -Ibtissam.Garram, Terminologie juridique dans la législation Algérienne, lexique Français-Arab, palais des livres, Blida, p43 .

بطل: بطلالة في كلامه هزل ، أبطل الرجل: هزل.

بطل: بطلالة وبطولة: صار شجاعا فهو بطل جمع أبطال م بطل، ج بطلات، تبطل، تشجع

أبطل: أتى بالباطل، كذب ، فهو مبطل، تبطل القوم بينهم: تداولوا الباطل

البطل: الكذب الباطل(فا) ج أباطيل: ضد الحق.¹

يقصد بالبطلان كذلك لغة سقوط الشيء لفساده، فيقال "أبطله" و "بطل بطلانا".² كما يعتبر أيضا الفساد وسقوط الحكم، فالعمل الباطل عمل ضائع أو خاسر أو عديم القيمة.

وجاء بالمصباح المنير بطل الشيء يبطل أباطل، ويطولا وبطلانا بضم الأوائل، فسد أو سقط حكمه، فهو باطل وجمعه بواطل.

قيل جمع أباطيل علي غير قياس وقال أبو حازم الأبطال مع أبطولة بضم الهمزة وقيل جمع إبطاله بالكسر وتعدى الهمزة.

وجاء في فاكهة البستان(بطل الشيء يبطل بطلا وبطولا وبطلانا) بضمهم بمعني ذهب ضياعا وخسرا، بطل في حديثه يبطل بطلالة هزلة.

كما جاء أيضا بطل، بطلا وبطولا وبطلنا أي فسد سقط حكمه، فهي خسرا أو ضياعا، فهو باطل، بطله عطله، أبطل الشيء بالباطل فهو مبطل الشيء ذهب به ضياعا، جعله باطلا، الباطل ضد الحق جمع أباطل.

¹ - المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة الحادية والأربعون، طبعة منقحة ومزيد عليها، دار المشرق، الأشرقية، بيروت، لبنان، ص47

² - الشواربي عبد الحميد، البطلان المدني والإجرائي والموضوعي، (البطلان في قانون المرافعات) الجزء الإجرائي، أحكام البطلان، حالات البطلان في القانون المدني، نظرية البطلان، تطبيقات البطلان، منشأة المعارف الإسكندرية، جلال معري وشركاه، دون ذكر السنة، ص9.

ومنه من قال أن الباطل هو سقوط الشيء لفساده والباطل ما لإثبات لنا عند الفحص عنه، ويتعدى بالهمزة، فيقال "أبطله" و"بطل" وذهب ضياعا وخسرانا ومنه من قيل لخلاف الحق "باطل".

وجاء في اللغة الفرنسية، البطلان هو الشيء الباطل لا قيمة له.¹

2-التعريف الاصطلاحي للبطلان

تعددت التعاريف الاصطلاحية للبطلان فقد عرّفه "السنهوري"، على أن بطلان العقد هو الجزاء القانوني على عدم استجماع العقد لأركانه كاملة مستوفية لشروطه.

ويري الدكتور "عبد الفتاح عبد الباقي" أن البطلان كجزاء هو في الواقع نظام قانوني، مؤداه اعتبار العقد أو التصرف القانوني بوجه عام غير قائم بسبب اختلال تكوينه .

كما ذهب الدكتور "جمال الدين زكي" إلى تعريف البطلان بأن جزاء صارم وضعه المشرع عند مخالفة القواعد التي أوجب إتباعها في إبرام العقد أي أنه لا ينتج عنه أثر أو ينشأ عنه أي حق أو التزام ، وفي نفس المعنى يري الدكتور "توفيق فرج" أن البطلان جزاء لتخلف عنصر من العناصر الأساسية للعقد سواء بتخلف ركن من أركانه أو شرط من شروط صحته.²

¹ - بن زهرة لمياء، أثار بطلان العقد على الغير، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة اللّسانس في الحقوق أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية تخصص قانون خاص، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014 ، ص 2 - 3

² - نقلا عن: بن زهرة لمياء، أثار بطلان العقد على الغير، مرجع نفسه، ص 3

ويذهب الأستاذ "نصر الدين زغلول" إلى فكرة أن البطلان هو انعدام للأثر القانوني الذي ينبغي وضعه للفعل ويشير إلى أن لفظ انعدام الأثر القانوني يعني أن البطلان جزاء لتخلف الأوضاع التي تطلبها القانون.

وقد ذهب الدكتور "جميل الشرقاوي" بأن البطلان وصف يلحق التصرف القانوني ذاته نتيجة عيب وليس جزاء وجيه إلى أثاره مباشرة ويلحق العيب بالتصرف إذا خالف قاعدة قانونية بإبرام التصرف وينتهي إلى أن هذا الوصف يؤدي إلى عدم نفاذ التصرف.¹

وتلخيصا لما تقدم نذكر أن البطلان عند ثبوت المخالفة للجزاء المدني، يبدأ بوصف الجزاء وهو إفقاد الفعل لقوته الملزمة ولا ينصب الجزاء على أطراف العقد بل يلحق بآثاره فقط.

وهنا أيضا يمكن التطرق إلى تعريف البطلان شرعا ونستند في ذلك إلى تعريف جمهور الفقهاء (أولا)، وتعريف الحنفية له (ثانيا).

أولا-تعريف الجمهور (المالكية والشافعية والحنابلة):

يرون أن كل ما يقابل الصحيح فهو باطل غير منعقد سواء كان الخل في أركانه أو في أوصافه، جاء في المجموع الباطل اسم جامع لكل ما لا يحل في الشرع كالغضب والسرقة والخيانة وكل محروم ورد به الشرع.

ثانيا-تعريف الحنفية

يرون أن الباطل هو: "ما لم يشرع بأصله ولا ووصفه".

ويتبين مما سبق أن الباطل بحكم المعدوم شرعا، وإن تحقق وجوده حتما بين المتعاقدين ومن خلال تعريف الانحلال والبطلان يمكن القول: الانحلال لا يكون

¹ ابن زهرة لمياء، آثار بطلان العقد على الغير، مرجع نفسه، ص 4

إلا بعد تحقق وجود العقد على وجه مشروع بين العاقدين، ويكون العقد منتجا لأثاره إلا أن بعد أن وجد زال لأي سبب من أسباب الانحلال.¹

ب- التعريف القانوني والفقهى للبطلان

بالإضافة إلى التعريف اللّغوي والاصطلاحية التي سبق لنا وأن تعرضنا إليها، سنقوم بالتطرق أيضا إلى تعريف البطلان من الناحية القانونية (1)، ثم إلى تعريفه من الناحية الفقهية (2).

1- التعريف القانوني للبطلان

يقصد بالبطلان في اللّغة القانونية ذلك الجزاء الذي يترتب عليه المشرّع أو تقضي به المحكمة بغير نص إذا افتقر العمل القانوني لأحد الشروط الشكلية أو الموضوعية المطلوبة لصحته قانونا، ويؤدي هذا الجزاء إلى عدم فاعلية العمل القانوني وافتقاده لقيّمته القانونية المفترضة له في حالة صحته، فالعمل الباطل هو إجراء عديم القيمة يجب عدم التعويل عليه حتى يصبح أو يحدد على النحو الصحيح.²

يعرّف البطلان كذلك قانونا على أنه ذلك الجزاء الذي فرضه القانون على عدم توفر ركن من أركان العقد أو شروط صحته، وهو عبارة عن انعدام أثر العقد بالنسبة للمتعاقدين وبالنسبة للغير، والعقد الذي لم تراعى قواعد القانون في تكوينه يكون باطلا فلا ينتج أثرا قانونيا ولا ينشأ حق أو التزام، وتختلف قوة الجزاء باختلاف نوع القاعدة التي لم تراعى في تكوين العقد، فإذا كانت القاعدة تحمي مصلحة عامة كان البطلان مطلقا بحيث لا يكون للعقد وجود أمام القانون، أمّا إذا كانت تلك القاعدة تحمي مصلحة خاصة كان البطلان نسبيا فيكون للعقد وجوده

¹- سامي عدنان العجوري، نظرية العقد لدى الشيخ مصطفى الزرقا (دراسة فقهية مقارنة)، جامعة الأزهر غزة، عمادة الدراسات العليا والبحث العلمي، كلية التربية قسم الدراسات الإسلامية، ماجستير، الفقه المقارن، سنة 2013، ص 80

²- الشواربي عبد الحميد، البطلان المدني الإجرائي أو الموضوعي، مرجع سابق ص 10-11

القانوني إلى أن يطلب إبطاله من تقرّر الجزاء لمصلحته، ومتى تقرّر هذا الإبطال يزول ذلك الوجود ويرتدّ زواله إلى حين إبرامه.¹

2 -التعريف الفقهي للبطلان

يعد تعريف الفقيهين الكبيرين "أوبري Aubry" و "رو RAU" التعريف الرَّاجح للبطلان في الفقه الفرنسي، فالبطلان عندهما هو عدم الصحة أو عدم النفاذ الذي يلحق تصرّف لمخالفته لأمر أو نهي من القانون.²

كما جاء في تعريف أغلب الفقهاء ومن بينهم الدكتور "بلحاج العربي" و "أمير فرج يوسف، أن البطلان هو الجزاء التي فرضه القانون على عدم توفر ركن من أركان العقد أو اختلاله، أو شرط من شروط صحته.³

هو نظام يؤدي لزوال العقد أي أنه يرد على عقد نشأ بشكل غير سليم قانونيا بمعنى أن هناك علة صاحبت إبرام العقد.

فالعقد الباطل هو العقد الذي لا تتوفر فيه مقومات وشروط العقد الصحيح، فلا يقوم العقد صحيحا إلا إذا استجمع أركان انعقاده، الرضا والمحل والسبب والشكل في حالة اشتراط القانون والاتفاق، ويترتب على البطلان اعتبار العقد أو التصرف القانوني غير موجود وأنه لم يقم منذ البداية، بمعنى انعدام العقد مستقبلا ومن يوم إبرامه، فلا ينتج أثرا قانونيا ولا ينشأ عنه حق أو التزام ولا يترتب عليه أي أثر بالنسبة للمتعاقدين وبالنسبة للغير أيضا.⁴

¹ بلحاج العربي، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني الجزائري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر 2008، ص 117

² جعفر محمد سعيد، نظرات في صحة العقد وبطلانه في القانون المدني والفقه الإسلامي،

دون ذكر الجزء، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، دون ذكر السنة ص 36-37

³ بلحاج العربي، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني الجزائري، طبعة 4، ديوان

المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 117

⁴ - تونسي حسين، انحلال العقد (دراسة تطبيقية حول عقد البيع وعقد المقاوله)، طبعة 1، دار

الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة الجزائر، 2007، ص 26

أما غالبية فقهاء الشريعة الإسلامية لم يضعوا تعريفا معينا للبطلان وإنما قالوا أنه وصف ضد الصحة ومقابل ونقض لها وقالوا أن العقد الباطل هو الذي لا يترتب عليه أثر من الآثار التي تترتب عليه نتيجة لخلل في ركن من أركانه أو لمخالفته لما قصد الشارع فيه.¹

الفرع الثاني

تعريف القانون الإداري للبطلان

إضافة إلى التعاريف المختلفة التي قدمت للبطلان و التي سبق لنا وأن تطرّقنا إليها، نجد أن القانون الإداري قام بدوره بتقديم تعاريف مختلفة للبطلان وسنتعرض لأهمها فيما يلي:

يعتبر البطلان مصطلح مأخوذ من القانون المدني وهو معروف على أساس أنه وصف يلحق تصرفا قانونيا معيبا لنشأته مخالفا لقاعدة قانونية، ويؤدي إلى عدم نفاذه.²

فالبطلان إذن في القانون الإداري هو الإجراء القانوني الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء قرار صادر عن المجلس الشعبي البلدي لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية، فمصطلح "البطلان" يقابله مصطلح "الإلغاء" في القانون الإداري ، فالبطلان مصطلح ورد تحديدا في قانون الهيئات المحلية بما فيها المجلس الشعبي البلدي ، و هو إجراء يمس مداولات المجلس الشعبي البلدي في حالة مخالفتها للمشروعية .

¹ -حمدي المغاوري محمد عرفة، إجازة العقد القابل للإبطال، دراسة مقارنة بين القانون المدني والفقہ الإسلامي، دون ذكر الجزء، دار الفكر الجامعي 30 شارع سوتيري الإسكندرية 2014 ص 98

² - عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق ص 56

الفصل الأول مداولة المجلس الشعبي البلدي كـمجال لتطبيق البطلان

وبالتالي فيتجسد البطلان في حق السلطة الوصية في إزالة كل أثر مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي التي تشوبها عيوب مخالفة للمشروعية.¹

كما يعتبر كذلك إجراء يمكن السلطة المركزية من محو الآثار المترتبة عن قرار اتخذته السلطة اللامركزية لمجرد الحكم بعدم ملائمته من قبل السلطة المركزية ومن ثم يتم إنهاء وجود القرار الإداري أي إعدامه من الناحية القانونية.²

ويعتبر البطلان أيضا إجراء يمكن الجهة الوصية من إبطال وإنهاء القرارات الصادرة عن الجهة اللامركزية، كونها تخالف قاعدة قانونية على أن ينسب البطلان بالضرورة لنص قانوني يخول الجهة الوصية هذه السلطة.³

ويعد البطلان القانوني المنصوص عليه في قانون البلدية، إجراء يمس مداولات المجلس الشعبي البلدي، في كل وقت لأن البطلان القانوني ليس منوطا بأي أجل قانوني، وهو يشكل سلاحا في يد السلطة المركزية فهو قد يكون نتيجة لعدم احترام الإجراءات المطلوبة قانونا وقد يمس بموضوع المداولات.⁴

فالبطلان يكرّس هيمنة السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال الصلاحية التي منحها قانون البلدية للوالي في إبطال وإنهاء وإعدام مداولات المجلس الشعبي البلدي.⁵

¹- عادل بن عبد الله، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر، في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2014، ص49

²- قرفي ياسين، نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2015، ص41

³- تومي نعيمة، حديد سهيلة، النظام القانوني، رئيس المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، في القانون العام، الداخلي، جامعة مولود معمري، تزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2012، ص65

⁴- عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص57

⁵- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مرجع سابق، ص216

الفصل الأول مداولة المجلس الشعبي البلدي كـمجال لتطبيق البطلان

ومن خلال كل هذا يتبين لنا أن البطلان هو الإجراء القانوني الذي تمارس به الجهات الوصية سلطة الوصاية الإدارية على الجهات اللامركزية ، بما فيها المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة محلية ، ويعتبر الوالي الجهة الوصية المخولة له ذلك بموجب القانون ، حيث أن له سلطة إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي المخالفة للمشروعية وذلك عن طريق قرار ، بالتالي فإن بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي عبارة عن وسيلة لاحقة لمراقبة مدى مشروعية وصحة هذه المداولة.

المطلب الثاني

صورتا قيام البطلان في مداولة المجلس الشعبي البلدي

يعتبر البطلان ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يمكن لجهة الوصاية أن تزيل قرار صادر عن المجلس الشعبي البلدي نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة هذا التدخل الذي يأخذ صورتان¹، اللتان تعتبران محور دراستنا في هذا المطلب الذي سنقسمه إلى قسمين ، حيث سنتناول الصورة الأولى المتمثلة في البطلان المطلق في (الفرع لأول)، و الصورة الثانية المتمثلة في البطلان النسبي التي سنخصص لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

البطلان المطلق لمداولة المجلس الشعبي البلدي

يعتبر البطلان المطلق بطلانا قانونيا يتم بقوة القانون، إذ أنه يمكن أن يمس مداولات المجلس الشعبي البلدي في كل وقت، وقد رتبته المشرع الجزائري على أية مداولة من مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتوفر فيها أحد الأسباب المذكورة في قوانين البلدية²، لكل من سنة 1967 و 1990 و 2011 الذين أكدوا على حق السلطة الوصية في إلغاء بعض المداولات³.

يتجسد بالتالي البطلان المطلق أو البطلان القانوني في حالات حددها القانون (أ)، والذي يتم بمعاينة من طرف الوالي عن طريق قرار (ب).

¹ - حيزية أمير ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ،مذكرة ماستر أكاديمي،ميدان الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون إداري جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2013، ص 27

² - حيزية أمير ، مرجع نفسه ، ص 27.

³ - تسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر ، وهم أم حقيقة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع تحولات الدولة ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2009 ص 88.

أ - حالات البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى نص المادة 53 من قانون البلدية رقم 11-10 نجدها قد نصت على الحالات التي تبطل فيها مداولات المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا و الذي يتم بقوة القانون، والمتمثلة في المداولات المشوبة بعيب مخالفة القانون(1) والمداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها (2)، والمداولات المشوبة بعيب مخالفة الشكل و الإجراءات (3)، والمداولات المشوبة بعيب عدم الاختصاص (4) .

1 - المداولات المشوبة بعيب مخالفة القانون

يقصد بمخالفة القانون هنا القانون بالمعنى الواسع كالدستور أو القانون العادي والعضوي وكذا الأوامر الرئاسية التي تحتل مرتبة القانون بعد التصديق عليها والتنظيمات المختلفة الصادرة عن السلطة التنفيذية، كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية وغيرها¹.

أشار المشرع إلى هذا النوع من المداولات في قانون البلدية رقم 11-10 وتحديدا في المادة 1/59 منه التي تنص على أنه: « تبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات »².

تبطل بذلك مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية، وهي حالة أشار إليها المشرع كذلك قانون البلدية لسنة 1990³ في المادة 2/44 التي تنص

¹ - حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، سنة 2015 ، ص 216.

² - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مرجع سابق ص 27.

على أنه : « تعتبر باطلة بحكم القانون المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين والتنظيمات »¹.

وما يجب الإشارة إليه هو أن المادة 44 من قانون البلدية رقم 90 - 08 جاءت أكثر تحديدا عن مثيلتها في قانون البلدية الجديد ، إذ لم يكتف المشرع بذكر عبارة المداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات كما جاء في القانون رقم 11-10 ، بل ذكر صراحة الأحكام الدستورية إذ خص بالتحديد المواد 2 و 3 و 9 وهي المداولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية ، والمداولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية و الجهوية ، أو أن تقيم علاقات الاستغلال والتبعية ، أو أن تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر ، وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها بل مختلف الهيئات والمجالس².

نستخلص بذلك أن مداولات المجلس الشعبي البلدي يجب أن تحترم مبدأ المشروعية، وذلك بأن لا تخالف النصوص القانونية السارية المفعول في الدولة فإن خالفت ذلك اعتبرت معيبة وغير مشروعة.

2 - المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

تعتبر هذه الحالة حالة جديدة من حالات البطلان المطلق لمداولة المجلس الشعبي البلدي جاءت بها المادة 2/59 من قانون البلدية رقم 11 - 10 التي تنص على أنه: «تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها»³.

¹ - قانون رقم 90 - 08، يتعلق بالبلدية، ملغى، مرجع سابق.

² - بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 289 - 290.

³ - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ومن بين رموز الدولة ما تضمنته المادة 6 من الدستور المعدل سنة 2016 التي تنص على أنه: «العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلتين للتغير، هذان الرمزان من رموز الثورة هما رمزان للجمهورية بالصفات التالية، علم الجزائر أخضر و أبيض تتوسطه نجمة وهلال أحمر اللون ، النشيد الوطني هو قسما بجميع مقاطعه ،يحدد القانون خاتم الدولة»¹، بالتالي تتمثل رموز الدولة الجزائرية في : العلم الوطني ، وخاتم الدولة، و النشيد الوطني، أما شعار الدولة فيتمثل فيما تضمنته المادة 12 من الدستور المعدل سنة 2016 و التي تنص على أنه : « تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب شعارها بالشعب و للشعب»².

بذلك فإن المداولات المشوبة بهذا العيب، هي مداولات غير مشروعة و غير قابلة للتنفيذ³.

3 – المداولات المشوبة بعيب مخالفة الشكل والإجراءات

تتضمن هذه الحالة صورتين أساسيتين متمثلتين في: المداولات غير المحررة باللغة العربية (أولا)، و المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا – المداولات غير المحررة باللغة العربية

أبرز المشرع الجزائري إلزامية استعمال اللغة العربية في المداولات، فهو من جهة ألزم المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 3/59 من قانون البلدية 10-11 والتي تنص على أنه: « تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي

¹ - قانون رقم 16 – 01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، ج رعدد 14 ل 07 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري

² - قانون رقم 16 – 01، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع نفسه.

³ - حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري ، مرجع سابق ص 217.

البلدي، غير المحررة باللغة العربية»¹، بأن يعقد مداولاته باللغة العربية وتحريرها بذات اللغة ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية، ويمكن أن يكون الهدف من ذلك هو المحافظة على اللغة العربية وإبقائها اللغة الرسمية للدولة².

نستخلص من كل ذلك أن مداولة المجلس الشعبي البلدي التي لم تحرر باللغة العربية، تبطل بقوة القانون أو ما يسمى بالبطلان المطلق.

ثانيا - المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي البلدي

لم يشر قانون البلدية الحالي رقم 11 - 10 لهذه الحالة على خلاف قانون البلدية رقم 90-08 الملغى في المادة 3/44 منه والتي تنص على أنه: «تعتبر باطلة بحكم القانون، المداولات التي تجرى خارج الاختصاصات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي»³.

تعتبر بالتالي المداولات التي تتم خارج الاجتماعات الرسمية والقانونية التي حددها القانون باطلة بقوة القانون كذلك التي تصدر خارج التوقيت المخصص لعقد دورة عادية، أو دون توجيه استدعاءات لأعضاء المجلس أو عقد دورة رغم عدم اكتمال النصاب و غيرها من المخالفات التي تشوب المداولة مما يعرضها للبطلان بحكم القانون⁴.

لذلك نرى أن المشرع الجزائري في النص الجديد قد أحسن صنعا حين ألغى هذه الحالة، أي حالة بطلان المداولات التي تتم خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي ذلك لأن البلدية تعتبر هيئة إقليمية محلية، بالتالي يمكن

¹ - قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 290.

³ - قانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، ملغى، مرجع سابق.

⁴ - حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ص 218.

أن تحدث في دائرتها ظروف استثنائية عاجلة تستدعي عقد مداولة بشكل طارئ تجعلها لا تتقيد بالإجراءات اللازمة للمداولة .

4 - المداولات المشوبة بعيب عدم الاختصاص

لم يشر المشرع في قانون البلدية الجديد رقم 11 - 10 لهذه الحالة لكنه أشار إليها في قانون البلدية لسنة 1990 الملغى، وذلك في المادة 1/44 التي تنص على أنه : « تعتبر باطلة بحكم القانون ، مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصاته »¹.

استنادا لهذه المادة تعتبر باطلة بطلانا مطلقا جميع المداولات والقرارات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي البلدي كأن يتدخل مثلا في القانون والتشريع والقضاء²، ويعد هذا أمر طبيعي فقواعد الاختصاص ذات صلة بالنظام العام فلا يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يتداول حول أمر يخص مجال الدفاع أو الخارجية أو قطاع العدالة أو المالية³.

فيعتبر بالتالي هذا النوع من المداولات غير مشروعة من حيث ركن الاختصاص بمختلف عناصره الموضوعية و الزمانية والمكانية⁴.

يتبين من خلال هذا أنه تعتبر باطلة و كأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي البلدي¹.

¹ - قانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، ملغى، مرجع سابق.

² - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دون ذكر الجزء، دون ذكر الطبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، دون ذكر السنة ص 103.

³ - بوضياف عمار ، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 06 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي التبسي ، تبسة سنة 2009 ص 21 .

⁴ - حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 219.

ب - إبطال الوالي لمداولة المجلس الشعبي البلدي عن طريق المعاينة

بقرار

يتضمن نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا والذي يتم بقوة القانون ، ونجد الفقرة الثانية من نفس المادة حددت لنا طريقة إبطال الوالي لمداولة المجلس الشعبي البلدي الذي يتم عن طريق المعاينة بقرار حيث نصت على أنه : « يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار»²، فحسب نص هذه المادة فإن الوالي يعاين بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي الباطلة بطلانا مطلقا والذي يتم بقوة القانون بموجب قرار هذا الأخير الذي لا يحتاج إلى أي تبرير³.

يعاين بذلك الوالي بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي المخالفة للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها وغير المحررة باللغة العربية بقرار غير معلل⁴.

بينما إذا عدنا إلى قانون البلدية 08-90 الملغى في المادة 44 نجد أنها تنص على أنه: « يصرح الوالي بموجب قرار معلل بطلان المداولة القانوني »⁵، ففي ظل هذا القانون نجد أنه في حالة بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا يصرح بذلك الوالي عن طريق قرار معلل، ونلاحظ أن المشرع هنا قد أحسن فعلا حينما فرض التعليل حتى يقف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على الأسباب التي من أجلها أعدم الوالي مداولتهم .

1- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري (التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ، دون ذكر الجزء ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية ، سنة 2004.
2- أنظر نص المادة 59 من قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
3 - حيزية أمير ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مرجع سابق ص 38.
4 - بن بوضياف عبد الوهاب، معالم تسيير شؤون البلدية ، مرجع سابق ، ص 22.
5 - قانون رقم 90 - 08 يتعلق بالبلدية، الملغى، مرجع سابق.

أما بشأن التعليل فيجب أن لا تخرج أسبابه عن أحد الحالات المذكورة في القانون، فالقرار المعلل يمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها ويمكن الرأي العام من معرفة أسباب الإلغاء¹.

نؤيد من هنا و إرساء لدولة القانون تعديل نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 بما يلزم الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة، بما للتعليل من أهمية بالغة بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس الشعبي البلدي المعني أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة².

بالتالي فاشتراط تعليل قرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا يكون ضمانا للشفافية التي تضمن لكل الجهات المعنية أن تكون على علم أو اطلاع بسبب البطلان³.

أما بالنسبة لمدة القرار القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي فهي غير محددة لا في القانون البلدي رقم 90-08 الملغى ولا في القانون البلدي رقم 10-11، فالمشرع لم يقيد الوالي بمدة معينة لإصدار قرار إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي في المداولات الباطلة بطلانا مطلقا، ذلك لان هذه الحالة من النظام العام يجوز إبطالها في أي وقت⁴.

نستخلص من خلال ذلك أن المشرع خول للوالي صلاحية معاينة بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا عن طريق قرار غير معلل، إذا ما توفرت فيها الأسباب المذكورة في المادة 59 وذلك بموجب قانون البلدية 11 - 10⁵

¹ - صالحى عبد الرؤوف ، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي ،مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2015 ، ص 29.

² - صالحى عبد الرؤوف ، مرجع نفسه ، ص 29.

³ - ملياني صليحة ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، مرجع سابق ، ص 219.

⁴ - عبد المجيد كريمة، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 52.

⁵ - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

عكس قانون البلدية رقم 90-08 الملغى الذي اشترط تعليل قرار بطلان المداولة من قبل الوالي ، وما نلاحظه أيضا هو أن المشرع لم يقيد الوالي بمواعيد و آجال معينة في كل من قانون البلدية رقم 90 – 08 الملغى ولا في قانون البلدية الجديد رقم 11 – 10، ما يعني أن الوالي يمكنه معاينة بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا مطلقا في أي وقت شاء.

الفرع الثاني

البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي البلدي

يعتبر البطلان النسبي من بين مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارس من قبل الجهة الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي وذلك من أجل تحقيق الشفافية والمحافظة على مصداقية التمثيل الشعبي ومكانته، فهذا النوع من البطلان يتوقف على إرادة الجهة الوصية في اللجوء إليه أم لا بناء على ما تملكه من سلطة تقديرية في هذا الجانب ،يتجسد بالتالي البطلان النسبي في حالات حددها القانون (أ) ، والذي يتم بالإثبات من طرف الوالي عن طريق قرار مغل (ب).

أ – حالات البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 60 من قانون البلدية رقم 11 – 10 على أنه :« 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 كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة .

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار مغل من الوالي .

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي»¹.

فمن خلال استعراضنا لهذه المادة المذكورة أعلاه نجدها قد تضمنت الحالات أو الأوجه التي تبرر بطلان المداولات بطلانا نسبيا في الفقرة الأولى منها، وما يمكن ملاحظته هو أن قانون البلدية رقم 11 - 10 وبالتحديد في المادة 60 منه قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة ، في حين كانت تقتصر في قانون البلدية رقم 90 - 08 الملغى على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل².

إن فيما يخص سبب البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي يتمثل أساسا في تداول أعضاء المجلس الشعبي البلدي حول أمر يعينهم بصفقتهم الشخصية أو أقربائهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، أي يمثلون أشخاصا خارج المجلس الشعبي البلدي³.

يتضح لنا من خلال ذلك أن هذا أمر منطقي ذلك لأنه من المتصور أن يشغل عضو من المجلس الشعبي البلدي في التداول بشأن القضايا العامة والتي تخدم التنمية المحلية ، لا أن يتداول حول أمر خاص يعنيه أو يعني طرفا خارج المجلس يمثلته أو كوكيل عنه ، ولا شك أن المنتخب بهذا السلوك يكون قد فقد

¹ - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - جريب محمد ، نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة ، مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر - بسكرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق سنة 2015 ص 43.

³ - عمار بوضياف ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، العدد 1 ، جامعة عبد الرحمان ميرة كلية الحقوق ، بجاية سنة 2010، ص 17.

حياده واستعمل صفته لتحقيق أغراضه الشخصية وجاء كما يجب أن يكون عليه من موضوعية وابتعاد عن مواطن الشبهة .

بالتالي تتمثل الحكمة في إبطال هذا النوع من المداولات في محافظة المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين و إبعاد الأعضاء عن كل شبهة¹ وكذلك دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وشفافية العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة أولا و أخيرا².

وبالرجوع إلى المادة 60 في فقرتها الثالثة نجدها أتت بجديد ، وهو أن المشرع قد ألزم كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالحه الشخصية مع مصالح البلدية أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به فإنه يجب عليه أن يصرح بذلك للمجلس الشعبي البلدي ، وهذا حسب المادة 4/60³.

وما نلاحظه في هذا النص هو أن المشرع لم يشر إلى المدة التي من خلالها يصدر الوالي قرار البطلان المعلن ، وهذا أمر غير منطقي من وجهة نظرنا لأنه من الأحسن لو أشار المشرع إلى المدة التي من خلالها يمكن للوالي التصريح بقرار البطلان ، حتى لا تصبح المداولة في كل وقت وخلال مدة مفتوحة مهددة بالبطلان .

¹ - صالح عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، بن عكنون سنة 2010 ، ص 78

² - عفاف رابحي ، دور الجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم وحماية البيئة بولاية ورقلة : مشروع ترامواي ورقلة، مذكرة ماستر أكاديمي ، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة - كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، سنة 2013 ص 72.

³ - أنظر المادة 60 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

وبالمقارنة مع قانون البلدية رقم 90 - 08 الملغى ، نجده قد حدد المدة التي يمكن فيها للوالي التصريح بقرار البطلان والمحددة بمدة شهر ابتداء من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية¹.

ب - إثبات الوالي لبطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا نسبيا عن طريق قرار مغل

تضمنت المادة 60 من قانون البلدية رقم 11 - 10 الحالات التي تبطل فيها مداولات المجلس الشعبي البلدي بطلانا نسبيا²، حيث يعود للوالي الاختصاص بهذا النوع من المداولات والذي يكون بموجب قرار مغل³، هذا الأخير الذي يعتبر الأداة التي تبطل بها مداولات المجلس الشعبي البلدي بطلانا نسبيا⁴.

بالتالي فالوالي في هذا النوع من المداولات ملزم بتعليل قرار الإبطال نفس الشيء تضمنه قانون البلدية رقم 90 - 08 الملغى، في المادة 2/45 منه التي تنص على أنه: « يلغي الوالي المداولة بقرار مغل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية »⁵.

كما يتبين لنا من خلال نص المادة 60 من قانون البلدية 11 - 10 بأن الوالي ملزم ومجبر بتعليل القرار القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي، وذلك لكي لا يتعسف الوالي في استعمال سلطته المخولة له بموجب القانون وكذلك لتمكين من له المصلحة في ذلك للتوجه إلى القضاء لإلغاء القرار⁶، وما نلاحظه أيضا في ظل هذا القانون هو أن المشرع قد استغنى عن تحديد آجال البطلان

¹ - أنظر المادة 45 من قانون رقم 90 - 08، الملغى، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 60 من قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 104.

⁴ - بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص 292.

⁵ - قانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، الملغى، مرجع سابق.

⁶ - عبد المجيد كريمة، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية، مرجع سابق ص 52.

حيث أصبحت مفتوحة ، ولعل المشرع حين فتح المدة ولم يقيد الوالي بمجال زمني معين لإبطاله مداولة المجلس الشعبي البلدي كان من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية¹.

¹ - بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 292.

الفصل الثاني

الطعن في القرار المتضمن بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي

تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية من قبل الوالي الذي يعتبر الجهة المخولة له ذلك بموجب القانون ، هذه الرقابة التي تكون إما على الهيئة ككل أي على المجلس الشعبي البلدي كله أو بصفتهم العضوية -أعضاء المجلس الشعبي البلدي- كما قد تكون هذه الرقابة على أعمالهم التمثيلية التي تكون إما عن طريق المصادقة أو عن طريق إبطالها.

لذلك هل تثير عملية الوالي قيام إشكال الذي هو في الحقيقة قيام حق المجلس الشعبي البلدي في الدفاع عن عمله المتمثل في المداولة ، بالتالي تسمح له بإتباع الإجراءات القانونية في الدفاع عن إمكانية اعتبار العمل تداولي بمثابة عمل قانوني قابل للمصادقة عليه ، من الجهة الوصية والتي في حالة رفضه أو اعتباره غير مجد قادر على إبطاله ؟

وهل التظلم الذي سمح به المشرع أمام هذه الجهة صاحبة الاختصاص للوصاية على عمل المجلس الشعبي البلدي قابلة على أن تتراجع وتتنازل عن رأيها في المداولة التي كانت قد حكمت عليها من قبل بالبطلان؟ وإذا لم تلبي رغبة المجلس في تغيير الرأي الوصائي، فهل يمكن اللجوء إلى جهة أخرى في استطاعتها توضيح الأمور و إجلاء غموضها بإعادة الأمور إلى مجالها الحقيقي الذي كانت عليه من قبل أي جهة قضائية إدارية .

المبحث الأول

التظلم الإداري ضد قرار الإبطال كوسيلة إدارية لحماية مداولات المجلس الشعبي البلدي

يعتبر التظلم الإداري اعتراض كتابي يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي في حالة ما إذا كان تظلمه ولائياً أو إلى وزير الداخلية في حالة ما إذا كان تظلمه رئاسياً، ويكون ذلك عند قيام السلطة الوصية المتمثلة في الوالي بإبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي، وهو إجراء مستحدث في ظل قانون البلدية رقم 10-11 يسمح للمجلس الشعبي البلدي بالدفاع عن أعماله بطريقة إدارية قبل لجوئه إلى القضاء حيث يكون وفق شروط وآجال حددها القانون، لذلك ستنحصر دراستنا في هذا المبحث حول مفهوم التظلم الإداري (المطلب الأول)، وشروط التظلم الإداري وآجاله (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم التظلم الإداري

يعتبر التظلم الإداري طعن إداري وهو في عمومته نوع من الشكوى أو الاحتجاج يتقدم به صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماساً إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها، كأن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً لأعمال المجلس بتقديم تظلمه إلى الوالي أو إلى وزير الداخلية، ولتوضيح ذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف القرار الإداري (الفرع الأول)، وتحديد شكله ونوعيه (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف التظلم الإداري

لتحديد معنى التظلم الإداري لا بد لنا أن نتطرق إلى تحديد معناه في كل من التشريع (أ)، وتحديده كذلك عند القضاء (ب)، ومن ثم سنتطرق إلى تحديد معنى التظلم عند الفقه (ج).

أ – تعريف التظلم الإداري في التشريع الجزائري

لم يرد في التشريع الجزائري تعريفا صريحا للتظلم الإداري لكن رغم ذلك فقد اعتبره المشرع الجزائري حق مقرر للأفراد و ألزمهم بتقديمه في بعض الحالات، وترك لهم الخيار في حالات أخرى وذلك قبل اللجوء إلى القضاء لتحريك الدعوى القضائية¹.

وما نلاحظه هو أن المشرع الجزائري قد تحدث عن التظلم الإداري في بعض من نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، ويتبين لنا ذلك من خلال نص المادة 830 منه ينص على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري ، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه»³.

بالتالي ما نلاحظه في المادة أعلاه هو أن المشرع الجزائري قد نص على جوازية تقديم تظلم إداري من قبل الطرف المتضرر من القرار الإداري، إلى

¹- بن سنوسي فاطمة ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دون ذكر الجزء ، دار مدني ، دون مكان النشر ، سنة 2013 ، ص 11.

²- بن سنوسي فاطمة ، مرجع نفسه ، ص 11.

³ - قانون رقم 08 – 09 ، مؤرخ في 18 صفر عام 1429 ، الموافق ل 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21، سنة 2008

الجهة التي أصدرت القرار والذي يكون قبل اللجوء إلى القضاء الإداري لرفع دعوى إلغاء القرار الإداري .

وقد تضمنت كذلك المادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الحالات التي يعتبر فيها التظلم الإداري إجباري قبل اللجوء إلى رفع دعوى قضائية حيث نصت على أنه : « يجب أن ترفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر»¹.

ب - تعريف التظلم الإداري لدى القضاء

للقضاء الإداري دور بارز في تعريف التظلم الإداري فقد عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه: « كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه »².

و نحن من جانبنا نرى أن هذا التعريف جامع وشامل في تعريف التظلم الإداري حيث يظهر من خلاله تمسك المتظلم بحقه والحاجة الماسة له والمطالبة بعودته إليه.

بالنسبة للقاضي الجزائري فقد اعتبر التظلم الإداري في بعض القضايا بمثابة شرط شكلي لا بد من توفره لقبول الدعوى الإدارية و إستقائها للشكل المطلوب قانونا³.

نلاحظ بذلك أن القاضي الجزائري لم يحدد ولم يعرف التظلم الإداري و إنما اعتبره إجراء جوهري من النظام العام وينطق بالرفض تلقائيا إذا لم تتضمن

¹ - قانون رقم 08 - 09 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، مرجع سابق .

² - راجع حكم المحكمة الإدارية العليا، في القضية رقم 793 ، جلسة

1965/06/28، الموسوعة الحديثة ، الجزء 15 (1978-1986) ، ص 37-39

³ - بن سنوسي فاطمة ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق ص 12.

الدعوى ناحيتها الشكلية في الحالات التي حددها القانون وذلك في قانون الإجراءات المدنية الملغى ، في حين تغير الأمر في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08 – 09 الجديد حيث أصبح التظلم الإداري إجراء اختياري إلا في بعض الحالات التي حددها القانون .

ج – تعريف التظلم الإداري لدى الفقه

جاء الفقه بالعديد من التعريفات في شأن التظلم الإداري، لذلك سنقتصر على بعض منها ذلك لأن جميعها ينصب في إطار واحد وسنتطرق لهذه التعريفات فيما يلي:

يعرف التظلم الإداري بأنه:

أن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماسا إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضرارا بمركزه القانوني لكي يقوم بتعديله أو سحبه¹ .

وفي تعريف ثاني ينظر إليه بأنه شكوى أو التماس يتقدم به صاحب الشأن إلى السلطة المختصة، يعرب فيها عن اعتراضه على القرار ويطلب سحبه أو إلغاؤه.²

وعرفه آخر بأنه وسيلة إدارية للتضرر من القرار الإداري أو التأديبي يقدمه العامل إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار التماسا إليها بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضرارا بمركزه القانوني سواء بتعديله أو بسحبه ، بذلك تغنيه عن

¹ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي، في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة 2008، ص 12 و 13.

² - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2012 ص 17.

التقاضي بطلبه للإلغاء وإذا قدم التظلم إلى من أصدر القرار كان تظلمًا ولائيا وإن قدم إلى الجهة التي تعلوها كان تظلمًا رئاسيًا¹.

وهناك من يعرف التظلم الإداري بأنه إجراء من الإجراءات الغير القضائية الذي يهدف إلى حل النزاعات دون تدخل القاضي².

وفي تعريف آخر نجد بأن التظلم الإداري هو وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيتها ويلتمس فيه أن تعيد النظر في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل وهو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوئه إلى الطعن القضائي³.

أما الأستاذ "خلوفي رشيد" عرف التظلم الإداري على أنه: « عبارة عن الشكوى أو الطلب المقدم من طرف المتظلم للحصول على حقوقه أو لتصحيح وضعيته لذلك يعتبر عملاً إدارياً يوجه إلى سلطة إدارية مختصة ضد عمل قانوني أو مادي تقوم به الإدارة، فهو إجراء ذو طابع غير قضائي يسبق الدعوى الإدارية»⁴.

بذلك نجد أن التعاريف الفقهية للتظلم الإداري كثيرة مفادها واحد وهو أن التظلم الإداري عبارة عن اعتراض كتابي يقدمه من صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي إلى السلطة المختصة، يبدي فيه المعارض عدم رضائه عما تضمنه القرار الصادر بشأنه لأنه يتسم بعدم المشروعية ، يطلب فيه إعادة النظر بتعديل

¹ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع نفسه، ص 17

² - بن سنوسي فاطمة ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري ، مرجع سابق، ص10.

³ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق ن ص 17.

⁴ - خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، شروط قبول الدعوى الإدارية ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2006 ، ص 102.

القرار أو سحبه أو إلغائه وهو طريق يسلكه المعارض قبل لجوئه للقضاء لإلغاء قرار المداولة¹.

بذلك نصل إلى خلاصة القول ألا وهي أن التظلم الإداري هو ذلك الاعتراض الكتابي الذي يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً عن المجلس إلى الوالي إذا كان تظلمه ولائياً أو إلى وزير الداخلية في حالة ما إذا كان تظلمه رئاسياً ، يطلب فيه إعادة النظر في المداولة التي قام الوالي بإبطالها وذلك قبل لجوئه إلى القضاء لرفع دعوى إلغاء القرار الذي يقضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي ، بالتالي فيعتبر التظلم الإداري هنا إجراء مسبق و اختياري قبل لجوء رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى القضاء الإداري لرفع دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس.

الفرع الثاني

شكل و نوعي التظلم الإداري

يعتبر التظلم الإداري إجراء جديد أضافه المشرع في قانون البلدية رقم 11-10، وهو إجراء يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً عن المجلس الشعبي البلدي من الطعن لدى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو لدى الجهة التي تعلوها وبما أنه إجراء إداري فإن له شكل معين (أ)، ولما كان لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في رفع تظلمه لدى الجهة المصدرة للقرار والمتمثلة في الوالي أو لدى الجهة الإدارية التي تعلوها والمتمثلة في وزير الداخلية فإن هذا التظلم نوعين (ب).

¹ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص 17 - 18.

أ - شكل التظلم الإداري

لم يشترط المشرع الجزائي أي شكل محدد للتظلم الإداري فقد يكون كتابيا أو شفويا، لكن رغم ذلك هناك من يرى أنه يجب أن يكون كتابيا حيث يوضح من خلاله المتظلم طبيعة النزاع القائم ويحدد فيه طلباته وهذا نظرا للعلاقة التي تربطه بالدعوى الإدارية¹.

وبالرجوع إلى نص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها نصت على التظلم الإداري ، لكنها لم تحدد أي شكل معين له بل اكتفت فقط بنقل عبئ إثبات القيام بالتظلم على عاتق المتظلم².

أمام عدم وجود نص قانوني في قانون الإجراءات المدنية والإدارية يحدد شكل معين للتظلم الإداري والكيفية التي يجب أن يكون عليه مضمونه ، فكيف سائرت التطبيقات القضائية هذا الواقع أم أن القضاء في هذه الحالة فرض شكلا معيناً ؟

والجواب على ذلك هو أن القضاء فرض على المتظلم أن يحرر تظلمه في شكل كتابي و أن يحتوي على مجموعة من البيانات ، إذ قضت المحكمة العليا بما يلي :

" حيث أن البرقية لا تشكل تظلماً إدارياً مسبقاً، وحتى يكون هذا الأخير مقبولا لا بد أن يحتوي على وقائع القضية ، والإشارة إلى النصوص التي لها علاقة بالموضوع و الإشارة فيه إلى اللجوء إلى القضاء، في حالة عدم استجابة الإدارة في الآجال القانونية " ³

¹ - خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية شروط قبول الدعوى الإدارية، مرجع سابق ص 110.

² - أنظر المادة 830 ، من قانون رقم 08-09 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية مرجع سابق.

³ - قرار المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية ، الصادر بتاريخ 07 فيفري 1973، نقلا عن: خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص 95.

وقضى كذلك مجلس الدولة بما يلي :

"... حيث من المستقر عليه فقها وقضاء أن هذا التظلم يجب أن يكون واضحا في معناه، و مضمونه، مبينا تاريخ القرار المتظلم فيه ورقمه وتاريخه والجهة التي أصدرته، والغرض الذي يريده المتظلم من الإدارة"¹.

بالتالي نصل إلى خلاصة القول التي هي أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يحدد أي شكل معين للتظلم الإداري ، في حين أن القضاء قد نص على الكتابة كشرط شكلي لتقديم التظلم الإداري، لذلك فعلى رئيس المجلس الشعبي الذي يقدم تظلمه إما لدى الوالي أو لدى وزير الداخلية أن يكون كتابيا، ومن جهتنا نحن فنشجع اجتهاد القضاء الإداري الجزائري لأنه يساهم في تنظيم مسألة التظلم الإداري الذي لم يلقى العناية اللازمة في النصوص القانونية.

ب – نوعي التظلم الإداري

يعتبر التظلم الإداري إجراء جديد نص عليه قانون البلدية رقم 10-11 يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه ممثلا عن أعمال المجلس، من الطعن الإداري ضد قرار الوالي القاضي ببطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي والذي يكون إما لدى وزير الداخلية والذي يسمى تظلما رئاسيا (أولا) ، أو لدى الجهة المصدرة للقرار والمتمثلة في الوالي والذي يسمى تظلما ولائيا (ثانيا).

¹ - قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 26083 الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 2006، قضية شركة (م)، ضد وزير التجارة، م.م.د ، العدد 08 ، الجزائر ، 2006 ، ص 212 ، نقلا عن : بوفراش صفيان ، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، فرع قانون "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق ،سنة 2009 ،ص 37.

أولا - التظلم الرئاسي

يعتبر منبع التظلم الرئاسي، السلطة الرئاسية التي تكون على الشخص وعلى القرار، فبالنسبة للشخص تساعد على إتباع الطريق المخطط له من قبل رئيسه، أما بالنسبة للقرار فهي تمنع قانونا القرارات غير المشروعة¹.

فالتظلم الرئاسي هو تظلم يتقدم به صاحب الشأن للسلطة الرئاسية، والتي يكون لها حق تعديل أو سحب أو إلغاء ما يصدر عن الجهات التابعة لها من قرارات لا تتفق مع القانون، وذلك عملا بمبدأ رقابة الإدارة الذاتية على أعمالها².

وهناك من يعرف التظلم الرئاسي بأنه ذلك التظلم الذي يقدمه المتضرر من القرار إلى رئيسه مصدر القرار، فيتولى الرئيس بناء على سلطته الرئاسية سحب القرار أو إلغائه أو تعديله، بما يجعله مطابقا للقانون³.

يتمثل بذلك التظلم الرئاسي في ذلك التظلم الذي يقدم إلى السلطة الإدارية التي تمارس السلطة الرئاسية على السلطة الإدارية مصدره العمل الإداري محل التظلم، بالتالي تملك السلطة الرئاسية سلطة التعديل والإلغاء وسلطة السحب والحلول وسلطة توجيه التعليمات والأوامر على أعمال مرؤوسيه، وما تجدر الإشارة إليه هو أنه لا يشترط بالضرورة أن تكون تلك السلطة التي تعلق الجهة التي أصدرت القرار هي تلك الموجودة في أعلى الهرم الإداري، بذلك عرف التظلم الرئاسي بأنه: « ذلك التظلم الذي يرفعه الفرد المضرور إلى رئيس مصدر القرار الذي أضر به طالبا من ممارسة سلطته الرئاسية التي تخوله حق

¹ - بن سنوسي فاطمة، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري مرجع سابق، ص 35.

² - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، مرجع سابق ص 29.

³ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، مرجع نفسه، ص 30.

إقرار أعمال مرسوميه ، او وقفها أو إلغائها أو تعديل أثرها ، أو الحلول في مباشرتها ¹ .

بذلك نصل إلى خلاصة القول التي هي أن التظلم الإداري الرئاسي هو ذلك التظلم الذي يرفعه الشخص الذي صدر القرار غير المشروع في حقه إلى رئيس مصدر القرار، بالتالي يتمثل في ذلك التظلم الذي يرفعه رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا عن المجلس الشعبي البلدي إلى وزير الداخلية هذا الأخير الذي يمارس السلطة الرئاسية على الوالي يطلب فيه إلغاء القرار القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي قبل أن يلجأ إلى القضاء لرفع دعوى إلغاء القرار الصادر من الوالي وهو نوع من أنواع التظلم الإداري كما أنه إجراء اختياري حسب نص المادة 61 من قانون البلدية 10-11 ² .

ثانيا - التظلم الولائي

يعد التظلم الولائي النوع الثاني من نوعي التظلم الإداري والذي من خلاله يتقدم به صاحب الشأن الذي صدر بشأنه القرار الإداري في صورة التماس إلى ذات السلطة الإدارية التي صدر منها العمل أو التصرف القانوني ، يطالبون فيها مراجعة ذلك القرار أو العمل ، وإعادة النظر فيه بما يحقق سلامة مشروعيتها ³ .

يتمثل بذلك التظلم الولائي في ذلك التظلم الذي يقدم أمام نفس الجهة مصدرة القرار الإداري من أجل سحبه أو تعديله أو إلغائه وقد عرف على أنه : « ذلك

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب ، حسن عثمان محمد عثمان ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية سنة 2000 ، نقلا عن : بوفراش صفيان ، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، فرع قانون "تحولات الدولة"، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق سنة 2009 ص 12.

² - أنظر المادة 61، من قانون البلدية رقم 11 - 10، مرجع سابق.

³ - بن سنوسي فاطمة ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، مرجع سابق ص 39.

التظلم أو الشكوى المقدمة أمام السلطة الإدارية التي قامت بالعمل محل التظلم من أجل الاعتراف بخطيئتها والرجوع عنه وتصحيحه»¹.

بالتالي فالتظلم الولائي هو ذلك التظلم الذي يرفعه رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً عن المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي كونه الجهة المصدرة للقرار القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي قبل أن يلجأ إلى القضاء الإداري لرفع دعوى إلغاء القرار الصادر من قبل الوالي.

بالتالي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية² ، لكن ما نلاحظه هو أن التظلم الإداري الذي نص عليه المشرع لم يحدد طبيعته فيما إذا كان تظلماً رئاسياً أو تظلماً ولائياً و اكتفى بكلمة التظلم ما يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي اختيار نوع التظلم الذي سيرفعه³، كذلك نجد أن التظلم الإداري الذي سيرفعه رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي القاضي ببطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي ليس إلزامي ويتضح ذلك من خلال استعمال المشرع لكلمة "إما" في نص المادة 61 من قانون البلدية رقم 11-10 ، والتي تدل على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي حر في أن يرفع تظلم إداري أو أن يلجأ إلى القضاء الإداري (المحكمة الإدارية) لرفع دعوى إلغاء القرار الصادر من الوالي والقاضي ببطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي مباشرة.

لكن رغم كون التظلم الإداري إجراء إداري إلا أنه يبقى ذو أهمية بالغة فهو إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية ، كما أنه قد يحسم النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي المعني في أجل قصير خلافاً للمنازعة القضائية

¹ - بوفراش صفيان ، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 11.

² - أنظر المادة 61، من قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - بوضياف عمار شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 293.

التي يستغرق الفصل فيها أمام المحكمة الإدارية زمنا طويلا إضافة إلى زمن الاستئناف أمام مجلس الدولة ، لذلك فقد أحسن النص الجديد حين كفل لرئيس المجلس الشعبي البلدي أحقية تقديم التظلم أمام الجهة الإدارية سواء أمام الوالي أو أمام وزير الداخلية ، فهو يسمح بالوصول إلى حق توفيق فاصل في النزاع يجنب رئيس المجلس الشعبي البلدي الدعوى القضائية والنزاع الطويل أمام الهيئات القضائية والنزاع الطويل أمام الهيئات القضائية الإدارية المختصة¹.

المطلب الثاني

شروط وآجال التظلم الإداري

يعد التظلم إجراء إداري اختياري في بعض الحالات وإجباري في حالات أخرى حسب ما هو منصوص عليه قانونا، ولأنه إجراء إداري فإنه يخضع لشروط خاصة تحكمه (الفرع الأول)، كما أنه مقيد بآجال معينة لا يمكن للمتظلم تجاوزها (الفرع الثاني).

¹ - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 293.

الفرع الأول

شروط التظلم الإداري

يكون التظلم الإداري صحيحا ومنتجا لآثاره القانونية بتوفر مجموعة من الشروط الخاصة المتعلقة بالشخص المتظلم (أ)، وكذلك الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل التظلم (ب).

أ - الشروط المتعلقة بشخص المتظلم

يشترط في التظلم الإداري شروط معينة يجب توافرها في شخص المتظلم وذلك حتى يعتبر التظلم الإداري قائم قانونا فيجب أن يكون المتظلم صاحب صفة ومصلحة مس القرار بمركزه القانوني (أولا)، كما يجب كذلك أن يقدم التظلم الإداري من صاحب الشأن كامل الأهلية (ثانيا).

أولا - الصفة والمصلحة

يشترط لصحة التظلم الإداري تقديمه ممن مس القرار مصالحه فالمضروور من القرار هو المرخص له بإقامة دعوى الإلغاء، فيعتبر التظلم الإداري مرحلة سابقة على إقامة دعوى الإلغاء ولا ينقطع ميعاد الطعن بدعوى الإلغاء إلا بالنسبة لمن قدم التظلم¹.

بالتالي يشترط في التظلم الإداري أن يكون المتظلم هو صاحب المصلحة المتظلم من أجلها وأن يكون صاحب الصفة للدفاع عنها، وليس شخص آخر لم يمس القرار الإداري بمركزه القانوني بصورة سلبية كون المصلحة تتولد من

¹ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، مرجع سابق، ص 133

تفاعل القرار الإداري المتظلم منه مع المراكز القانونية للمتظلم الذي يدعي بحصول اعتداء عليها¹.

وعلى هذا الأساس لا يجوز تقديم التظلم الإداري إلا من الشخص الذي مس القرار الإداري مصلحته².

لذلك فتعتبر المصلحة كل منفعة ومكسب متولد عن استعمال الحقوق³، بالتالي فالتظلم لا يقبل إلا إذا كان للمتظلم مصلحة وصفة لرئيس المجلس الشعبي البلدي له صفة التظلم من القرار الصادر من الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية كونه الممثل القانوني لها ، بالرغم من انعدام المصلحة الشخصية له في ذلك ويتضح ذلك من خلال نص المادة 61 من قانون البلدية رقم 11 - 10 حيث أن المشرع من خلالها أسند هذا الإجراء لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث له حق الطعن الإداري سواء كان ولائيا أو رئاسيا قبل لجوئه لرفع دعوى قضائية، وهو إجراء اختياري حيث يمكنه رفع دعوى قضائية مباشرة⁴، بذلك فشرط المصلحة يتسم بنوع من المرونة والاتساع في الطعون نظرا للطبيعة الموضوعية لذلك للطعن .

¹ - بوفراش صفيان ، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 30.

² - بوفراش صفيان ، مرجع نفسه ، ص 33.

³ - عبيوب محمد الأمين ، التقاضي على درجتين في القضاء الإداري ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي ، ميدان حقوق وعلوم سياسية ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2014 ، ص 13.

⁴ - أنظر المادة 61، من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

ثانيا - الأهلية

يقصد بالأهلية صلاحية الشخص لاكتساب المركز القانوني للخصم ومباشرة إجراءات الخصومة ، والأهلية لا تعني بها فقط عدم بلوغ الشخص سن معينة ولكن يجب أن يتمتع أيضا بقواه العقلية¹.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة لا تتمتع بالأهلية لكن كون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الممثل القانوني له ، فهو يتمتع بكامل الأهلية لمباشرة حق رفع التظلم .

فحسب أحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه عندما تكون البلدية طرفاً في الدعوى سواء بصفتها مدعى أو مدعى عليها تمثل بواسطة رئيسها المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وقياساً على ذلك نجد أنه يطبق كذلك على التظلم الإداري²، فقد منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق رفع تظلمه أمام الوالي أو وزير الداخلية ، يطلب فيه إلغاء أو تعديل القرار موضوع النزاع قبل أن يلجأ إلى القضاء لرفع دعوى إلغاء القرار الصادر من قبل الوالي والذي يقضي ببطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي، وذلك وفقاً للأشكال والشروط المنصوص عليها قانوناً فتنص المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنه : « يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً ، أن يرفع إما تظلماً إدارياً ، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة »³.

¹ - بوفراش صفيان ، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر، مرجع سابق ، ص33.

² - أنظر المادة 828 من قانون رقم 08-09 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

³ - قانون رقم 11 - 10، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

ب - الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل التظلم

يكون القرار الإداري محل التظلم مقبولا و منتجا لأثاره القانونية إذا قدم التظلم الإداري بعد صدور القرار النهائي وقبل رفع الدعوى (أولا)، كما يجب أن يكون القرار المطعون فيه بالتظلم الإداري محددا وغير مجهول (ثانيا).

أولا- أن يقدم التظلم بعد صدور القرار النهائي وقبل رفع الدعوى

يجب أن يكون التظلم القاطع لسريان ميعاد الطعن منصبا على قرار إداري نهائي صدر فعلا من الجهة الإدارية التي قدم إليها التظلم ، فبذلك تكون معالمه قد تبينت للإدارة بصورة تمكنها من إعادة النظر فيه بالسحب أو التعديل وهذا حسب مقتضيات الأحوال وعلى ضوء ما يرد في التظلم المقدم ضده¹.

فيشترط في القرار المتظلم منه أن يكون قرارا نهائيا ، إذ لايجوز التظلم من القرارات غير النهائية لكونها غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء²

بالتالي فيتبين لنا أنه على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن لا يرفع تظلمه الإداري سواء أمام الوالي أو أمام وزير الداخلية ضد القرار القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا عن المجلس إلا بعد صدور قرار البطلان النهائي من الوالي ، هذا الأخير الذي يمكن الجهة التي قدم إليها التظلم من إعادة النظر في القرار القاضي ببطلان المداولة وذلك إما بسحبه و إلغائه أو تعديله.

¹ - محمد إبراهيم خيرى الوكيل، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه، وأحكام القضاء، مرجع سابق، ص 113.

² - عبد العزيز السيد الجوهري، " الطعن الإداري، التظلم الإداري"، مجلة المحاماة، العدد 09 و 10، القاهرة، 1987، ص 45.

ثانيا - أن يكون التظلم الإداري محددا وغير مجهول

يتعين لصحة التظلم الإداري أن يكون محددا في معناه، بالتالي فإن جاءت عباراته عامة دون تحديد لقرار معين أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل فإن هذا التظلم لا يكون من شأن تقديمه قطع سريان ميعاد الطعن بالإلغاء حيث ينبغي أن يشير التظلم إلى قرار معين بذاته وبشكل قاطع ، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرضى بهذا القرار ¹.

بالتالي فرئيس المجلس الشعبي البلدي لكي يكون تظلمه مجديا ومنتجا لآثاره وجب عليه أن يحدد طلباته بشكل قاطع وواضح وبصفة خاصة وليس بصفة عامة، فيجب أن تكون طلباته من إلغاء أو التعديل أو السحب واضحة لا يشوبها أي غموض فيما يخص القرار الصادر من الوالي والقاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي فهو سيطلب من الوالي إذا قدم تظلم ولائي أو من وزير الداخلية إذا كان تظلمه رئاسي إلغاء أو تعديل أو سحب القرار الإداري الذي يثبت بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بذلك فتظلمه واضح و محدد وغير مجهول.

الفرع الثاني

آجال التظلم الإداري

يعتبر التظلم إجراء إداري، وكونه كذلك فله آجال معينة ومحددة لرفعه على الجهة المختصة، هذه الآجال التي تسمى بالميعاد، فما هو ميعاد التظلم الإداري وكيف يحسب؟ (أ)، وما هو جزاء مخالف هذه الآجال أو المواعيد ؟ (ب).

¹ - عبد العزيز خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام، الجزء الثاني، دار محمود للنشر والتوزيع، سنة 2007، ص 256.

أ - ميعاد التظلم الإداري وكيفية حسابه

سنتطرق في هذا العنصر لميعاد التظلم الإداري (أولاً)، وإلى كيفية حسابه (ثانياً).

أولاً

ميعاد التظلم الإداري

تنص المادة 1/830 من قانون الإجراءات المدنية والإداري على أنه: «يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه»¹.

يتضح لنا من خلال نص هذه المادة أن ميعاد التظلم الإداري هو تلك الفترة الزمنية المحددة قانوناً لرفع الدعوى الإدارية أمام الجهات المختصة سواء الوالي في حالة ما إذا رفع رئيس المجلس الشعبي البلدي تظلماً ولائياً أو إلى وزير الداخلية في حالة ما إذا كان تظلماً رئاسياً، والواجب إتباعها حماية للمراكز القانونية.

ثانياً- كيفية حساب ميعاد التظلم الإداري

بالرجوع إلى نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنه إذا كانت البلدية طرفاً في النزاع، فإن المحاكم الإدارية هي المختصة في النظر في النزاعات المرفوعة من قبلها أو ضدها سواء كانت مدعية أو مدعية عليها².

ولما كان رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الممثل عن أعمال المجلس الشعبي البلدي فهو من سيقوم برفع تظلم أو دعوى قضائية، حين يثبت أو يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار، إذ أن له حق الخيار في رفع تظلم إداري من عدمه قبل

¹ - قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.
² - أنظر المادة 800 من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية مرجع سابق.

لجوئه إلى القضاء لرفع دعوى قضائية حسب ما هو منصوص عليه في قانون البلدية رقم 11 - 10¹.

بذلك فرئيس المجلس الشعبي البلدي كطرف في النزاع وجب عليه احترام الآجال القانونية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث أنه يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري ، أن يقوم بتقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في أجل أربعة (4) أشهر تسري من تاريخ تبليغ أو نشر القرار الإداري ، وفي حالة سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين تبدأ من تاريخ تبليغ التظلم يعد ذلك قرار بالرفض من قبل الإدارة ، وفي حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها يبدأ سريان أجل الشهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض².

بالتالي فمواعيد التظلم الإداري تبدأ من تاريخ التبليغ الذي يعتبر الوسيلة التي رسمها المشرع لتمكين الطرف الآخر العلم بواقعة ويقصد به الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات التي تتخذ ضده ، أو النشر الذي هو الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية ، وعادة ما تتضمن هذه الأخيرة قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الحالات مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره³.

فبيدأ حساب الميعاد في اليوم الموالي من تاريخ تبليغ القرار أو نشره، فالיום الأول من تاريخ تبليغ القرار أو نشره لا يحسب ، بل يبدأ الحساب من اليوم الموالي من تبليغ القرار أو نشره وهذا حسب المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

¹ - انظر المادة 61 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 830 من قانون رقم 08-09، يتعلق بالبلدية ن مرجع سابق.

³ - رائد محمد يوسف العدوان ، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد ، رسالة استكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام ، قسم القانون ، كلية الحقوق جامعة الشرق الأوسط ، سنة 2013 ، ص 38 و 46.

فمثلا : تم تبليغ قرار بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي لرئيس المجلس في يوم 20 أوت 2017، وهو لديه مدة 04 أشهر من خلالها يمكن له رفع تظلمه لذلك فلا يمكن له رفع تظلمه في هذا اليوم أي في 20 أوت 2017، بل ينتظر حتى اليوم الموالي لتاريخ تبليغه بقرار بطلان المداولة والذي يكون يوم 21 أوت 2017 ، هذا التاريخ الذي هو تاريخ انطلاق حساب الميعاد لرفع التظلم الإداري أمام الجهة الإدارية المختصة إلى غاية أربعة (04)، كما أن اليوم الأخير لانتهاؤ ميعاد رفع التظلم الإداري لا يحسب هذا ما سنوضحه فيما يلي:

20 أوت 2017 —————> يوم تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي .

خلال هذا اليوم لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم برفع تظلم إداري.

21 أوت 2017 —————> يعتبر هذا اليوم الموالي لتاريخ تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي ، وهو يعتبر يوم انطلاق حساب الميعاد لرفع تظلم إداري أمام الجهة المختصة إلى غاية 04 أشهر التي من خلالها يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلمه .

21 ديسمبر 2017 —————> يعتبر هذا التاريخ اليوم الأخير لانتهاؤ الميعاد، وهو كذلك لا يحسب ن بل يعد يوم 25 ديسمبر 2017 هو اليوم الأخير لانتهاؤ الميعاد.

وفي حالة ما إذا صادف اليوم الأخير الذي هو 22 ديسمبر 2017 يوم عطلة فلا يحسب بل يمدد الميعاد إلى أول يوم عمل موالي له.

بالتالي عندما يرفع رئيس المجلس الشعبي البلدي تظلمه أمام الجهة الإدارية المختصة سواء الوالي أو وزير الداخلية خلال أربعة (04) التي تبدأ من تاريخ تبليغه بقرار بطلان مداولة المجلس ، فتكون لدى الجهة المتظلم أمامها (الوالي أو

وزير الداخلية) مهلة شهرين لردّها على التظلم المقدم أمامها تبدأ من تاريخ رفع التظلم الإداري هذا الرد الذي يكون إما بالموافقة على الطلب المقدم في التظلم و الذي يتمثل في إلغاء القرار أو تعديله بالتالي ينتهي النزاع ، أو يكون بالرفض ما يفتح المجال أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي لرفع دعوى قضائية لإلغاء القرار القاضي ببطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي خلال شهرين (02) هذه المدة التي تبدأ من تاريخ تبليغ الجهة الإدارية برفضها¹.

ب - جزاء مخالفة ميعاد التظلم الإداري

بالرجوع إلى نص المادة 322 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها تنص على أنه: « كل الآجال المقررة في هذا القانون من أجل ممارسة حق ، أو من أجل حق الطعن ، يترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق ، أو سقوط ممارسة حق الطعن، باستثناء حالة القوة القاهرة أو وقوع أحداث من شأنها التأثير في السير العادي لمرفق العدالة »²

يترتب بالتالي على فوات ميعاد التظلم الإداري سقوط الحق في ممارسة الدعوى ، فميعاد التظلم كميعاد الدعوى من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى³، وينطبق ذلك على الحالات التي يعد فيها التظلم الإداري إجباري قبل رفع الدعوى ، أما فيما يخص الحالات التي يعد فيها التظلم الإداري اختياري كالتظلم الذي يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي أو لوزير الداخلية حسب الحالة ، ففي حالة ما إذا لم يقدمه في الآجال المنصوص عليها قانونا فذلك سيؤدي إلى سقوط حقه في رفع التظلم لفوات ميعاد رفع التظلم أي سقوط حقه في ممارسة الطعن الإداري ، بالتالي فيقوم مباشرة برفع دعوى قضائية أما الجهات الإدارية –المحاكم الإدارية- من خلالها يقوم بالمطالبة بإلغاء قرار البطلان الصادر من قبل الوالي تجاه مداولة المجلس الشعبي البلدي

¹ - أنظر المادة 830 من قانون رقم 08-09 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية مرجع سابق.

² - أنظر المادة 322 ، من قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع نفسه.

³ - شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها) الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون الجزائر ، سنة 1999، ص323.

المبحث الثاني

دعوى الإلغاء ضد قرار الإبطال كوسيلة قضائية لحماية مداولات

المجلس الشعبي البلدي

بالإضافة إلى الضمانات الإدارية التي منحها المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي لحماية مداولات المجلس من قرار الوالي القاضي ببطلان المداولات فإنه قد منح له أيضا ضمانات قضائية تمكنه من الطعن في قرار البطلان الصادر من الوالي، وذلك عن طريق رفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري-المحكمة الإدارية-.

نجد من بين هذه الدعاوي دعوى فحص المشروعية ودعوى الإلغاء، أما دعوى فحص المشروعية فهي الدعوى التي يقوم فيها صاحب المصلحة المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل عن المجلس، بتقديم طلب إلى القاضي المختص يطلب منه فحص مشروعية القرار فيما إذا كان مطابق ومتفق مع القانون أم لا، بالتالي فدور القاضي في هذه الدعوى يقتصر على إعلان مشروعية القرار أو عدم مشروعيته، بل يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا عن البلدية اللجوء مباشرة لرفع دعوى إلغاء قرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي، أو بعد إعلان القاضي عدم مشروعية قرار الوالي، لذلك فما هو مفهوم دعوى الإلغاء؟ (المطلب الأول) ، وفيما تتمثل شروط قبولها؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم دعوى الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للمجلس، رد فعل ضد قرار الوالي المتضمن بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي ، لذلك فما هو تعريف دعوى الإلغاء؟ (الفرع الأول)؟ وما هي أهم الخصائص التي تتميز بها؟(الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف دعوى الإلغاء

تختلف تعاريف دعوى الإلغاء باختلاف الجهة أو الفئة التي قامت بتعريفها لذلك سنحاول في هذا الفرع التطرق إلى أهم هذه التعاريف ، والتي نجد من بينها التعريف الفقهي(أ) ، والتعريف التشريعي(ب) ، وأخيرا التعريف القضائي(ج).

أ-التعريف الفقهي

عرفت دعوى الإلغاء بعدة تعريفات فقهية ومن عدة منطلقات، واختلفت هذه التعاريف بين الفقه الغربي والفقه العربي، هذا الاختلاف الذي سنبينه في هذا الفرع عن طريق التطرق إلى تعريف الفقه الغربي(الفرنسي) لدعوى الإلغاء(أ) وتعريف الفقه العربي لها(ب).

أولا - تعريف الفقه الغربي(الفرنسي)

عرّف الفقه الفرنسي دعوى الإلغاء بعدة تعاريف ومن بين الفقهاء اللّذين قاموا بتعريفها نجد الفقيه الفرنسي "A.delaubadere" الذي عرّف دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة بأنها "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري".

Le recours pour excès de pouvoir est un recours contentieux visant à faire annuler par le juge administratif un acte administratif illégal¹

وهو ذات التعريف تقريبا ذهب إليه الفقيه "C.Debbasche" بقوله الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية.

Recours par lequel le requérant demande au juge l'annulation d'un acte administratif pour illégalité.²

ثانيا- تعريف الفقه العربي

قام العديد من الفقهاء العرب بتعريف دعوى الإلغاء، هذه التعاريف التي نجد من بينها ما يلي :

عرف الدكتور 'سليمان محمد الطّماوي' قضاء الإلغاء بأنه "القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري فإذا ما تبين له مطابقة القرار لقانون حكم بإلغائه ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به".

فدعوى الإلغاء من وجهة نظر الدكتور "محمد سليمان الطّماوي" تنحصر في كونها الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري.³

¹ -André De Laubadère, Yves Grandement, Jean Claude venizia , traite de droit administratif tome I, Dalloz, Paris, P533

² -Debbasch Charles, Contentieux administratif , 02 ED Dalloz, Paris 1978, P647 .

³ -قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، سنة 2012 ص8

وقد عرفها الدكتور " محمد مرغني خيري " بأنها: "دعوى قضائية ترفع للمطالبة بإلغاء أو إعدام قرار إداري لكونه معيباً أو مشوباً بعيب من عيوب عدم المشروعية المعروفة".

وعرفها الدكتور "عمار عوابدي" بأنها "الدعوى الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ذو المصلحة والصفة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة".¹

وعرفها "محمد الصغير بعلي" بأنها: "الدعوى القضائية المرفوعة ضد أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيتها لما يشوب أركانه من عيوب".²

أما الدكتور "أحمد محيو" فقد عرفها بأنها: "الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع"، وهو نفس التعريف الذي ذهب إليه الدكتور "عياض بن عاشور" في تونس.

وعند مقابلة هذه التعريفات بعضها ببعض نستنتج أنه على اختلاف صياغتها الحرفية ومبانيها اللغوية إلا أنها أجمعت على أن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية بما يحتم على الطرف المدعى اللجوء إلى القضاء المختص طالبا إلغاء قرار إداري، كما أن سلطة القاضي في هذه الدعوى دون سواها تنحصر في حال اقتناعه بأسباب الإلغاء في إعدام القرار الإداري المطعون فيه دون إمكانية استبداله بغيره من القرارات.

ورغم أن سلطة القاضي في دعوى الإلغاء سلطة محددة ودقيقة، فهي سلطة تؤدي إلى زوال القرار الإداري بعد تصريح القاضي بإلغائه رغم ما يتمتع به

¹-بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر -فرنسا -تونس -مصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2011 ص 61

²-بوضياف عمار، مرجع نفسه، ص 61

القرار الإداري من صبغة تنفيذية أيا كانت الجهة التي صدر عنها سواء كانت جهة مركزية وإدارة جهوية أو محلية أو مرفقية.¹

ب-التعريف التشريعي

أولا-الدستور

نص دستور 2016 في المادة 157 على أنه: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"، وفي المادة 158 منه على أن: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة".²

كما نصت المادة 161 على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".³

يتضح لنا من خلال ذلك أن الدستور لم يضع تعريفا جامعاً ومانعاً ولا دقيقاً لدعوى الإلغاء، بل اكتفى بالإشارة إليها بطريقة غير مباشرة في المواد التي سبق وأن تعرضنا إليها.

ثانيا- القانون

لقد نصت التشريعات العادية على دعوى الإلغاء بتسميات ومصطلحات مختلفة دون أن تضع لها تعريفاً محدداً.

فقد استعمل قانون الإجراءات المدنية السابق مصطلح "الطعن بالبطلان"، كما تشير إليها نصوص أخرى تحت مصطلح "تجاوز السلطة" أو "دعوى الإبطال" أو "الطعن بالإلغاء".

¹-قاسى الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص9
²-المادة 157-158 من قانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.
³-المادة 161 من القانون رقم 01-16، مرجع نفسه.

ويعبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية عن هذه الدعوى الإدارية بـ "دعوى الإلغاء" كما هو وارد صراحة في المادة 801 التي تنص على "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

-الولاية والمصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.¹

كما تنص المادة 901 من نفس القانون على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".²

ج- التعريف القضائي

نظرا لطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة فإنه عادة ما ينصرف عن تقديم تعريفات عامة، حيث يكفي بتبيان العيوب التي تشوب القرار المطعون فيه لتحديد مدي مشروعيته ليتخذ قراره في القضية سواء بإلغاء القرار المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس، لذلك فكيف

¹-المادة 801 من القانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية مرجع سابق.

²-المادة 901 من القانون رقم 08-09 مرجع نفسه.

عرف القضاء الجزائري دعوى الإلغاء؟(أولا)،وما هو تعريف القضاء المقارن لها؟(ثانيا).

أولا- القضاء الإداري الجزائري

لم يقدم القضاء الجزائري سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة تعريفا دقيقا وعلميا لدعوى الإلغاء،حيث اتسمت معظم قراراته بالاختصار.¹

ثانيا- القضاء الإداري المقارن

أما على مستوى القضاء الإداري المقارن فقد ذهب بعض قرارات مجلس الدولة الفرنسي منذ البداية إلى تعريف غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة على النحو الآتي:

من حيث أن السيد " لافاج " يقتصر على التمسك بأن قرار وزير المستعمرات المطعون فيه حرمه من الإفادة من المزايا التي تكفلها له بصفته ضابطا اللوائح المعمول بها، وأن طعنه يتناول علي هذا الوجه شرعية قرار جهة إدارية وأنه نتيجة لذلك يكون الطعن في القرار محل النظر بطريق تجاوز السلطة مقبولا.² وفي مصر حاولت بعض قرارات المحكمة الإدارية العليا تقديم تعريف دعوى الإلغاء من حيث أنها :

تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء كانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام ،فموضوعها هو شرعية القرار الإداري وهذه العاوي يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية

¹-محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، جامعة عنابة،دون السنة،ص30

²-محمد الصغير بعلي، مرجع نفسه، ص.30

النهائية محل تلك الدّعاوى فلا يحل نفسه محل جهة الإدارة المختصة في إصدار القرار الصحيح قانونا ،إنما بالحكم بإلغاء ما يتبين له من عدم مشروعية تلك القرارات ،على هدى قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه.¹

ومن خلال كل هذه التعريفات نستخلص أن دعوى الإلغاء هي تلك الدعوى التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا عن المجلس أمام الجهات القضائية المختصة، في حالة إصدار الوالي لقراره الآذى يقضى ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي ،وهي حق منحه المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا عن المجلس للدفاع عن مداولاته وحمايتها ،وقد تضمن ذلك قانون البلدية رقم 10-11 في المادة 61 منه التي تنص على أنه:«يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا ،أن يرفع إما تظلما إداريا ،أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة».²

الفرع الثاني

خصائص دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي

تتميز دعوى الإلغاء التي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي برفعها ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الخصائص المتمثلة في أنها دعوى قضائية(أ)،كما أنها دعوى عينية أو موضوعية(ب)،وتحكمها إجراءات خاصة (ج)،بالإضافة إلى كونها دعوى مشروعية(د).

¹-بعلي محمد الصغير ،القضاء الإداري، دعوى الإلغاء،مرجع سابق ،ص31
²-المادة 61 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية ، مرجع سابق.

أ- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي

دعوى قضائية

ليست دعوى الإلغاء التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي مجرد تظلم أو طعن إداري فدعوى الإلغاء عامة ليست كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القضائية، إنما أصبحت اليوم في مختلف الأنظمة القانونية دعوى قضائية بآتم معنى الكلمة¹. ولما كانت كذلك فدعوى الإلغاء التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي ترفع طبقا لقانون القضاء الإداري مثلما هو عليه الأمر في فرنسا أو طبقا لقانون المحكمة الإدارية، كما جاز العمل به في تونس أو طبقا لقانون مجلس الدولة كما هو الحال بحسب ما قرره التشريع الجزائري.

وترفع دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي أمام الجهات القضائية المختصة، هذه الأخيرة التي تملك سلطة إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن أجل محددة.

ومن هذا المنطلق فإن هذه الدعوى القضائية تختلف عن التظلم الإداري أو الطعن الإداري المسبق، هذا الأخير الذي لا يرفع أمام القضاء باعتباره سلطة مستقلة، وإنما أمام سلطة تنفيذية ممثلة في الجهة الإدارية مصدرة القرار إن كان التظلم ولائيا أو جهة إدارية تعلوها إذا كان التظلم رئاسيا².

¹ - بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 80

² - بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 80

ب- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي

دعوى عينية أو موضوعية

خلافًا للدعوى المدنية والدعوى الإدارية الأخرى (دعوى القضاء الكامل دعوى تعويض) التي تنسم بالطابع الشخصي الذاتي لأنها تتعلق بمركز قانوني خاص، فإن دعوى الإلغاء التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي الذي يقضي ببطلان مداولة المجلس تتميز بطابعها الموضوعي والعيني لأنها تتعلق وتنصب على الطعن في قرار إداري ألا وهو قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي أي مقاضاة القرار الإداري، وليست ضد الموظف أو الجهة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء دون نفي تام لطبيعة الطرف في الطاعن والمدعي عليها (الإدارة).

ويترتب على هذه الخاصية ما يلي:

-إضفاء المرونة والسهولة في إثبات الصفة والمصلحة والتوسع فيه ضمانًا لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض احترام مبدأ المشروعية خلافًا لما هو سائد في الدعوى المدنية أو دعوى القضاء الكامل الإدارية التي تستلزم إثبات المساس بالحق.

-اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام، مما يعنى رفع دعوى الإلغاء ضد جميع قرارات الإدارة (إلا ما استثنتها القوانين) وعدم الاتفاق على عدم تحريكها، أو التنازل عنها.

-اكتساب القرار المترتب عن الفصل فيها الحجية المطلقة حيث تمتد آثاره إلى كافة وليس إلى أطراف الخصومة فقط.¹

¹ - بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 34

ج- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي تحكمها إجراءات خاصة

لما كانت دعوى الإلغاء دعوى مميزة من حيث سلطة القاضي ونتائجها فإن من الضروري إخضاعها للإجراءات خاصة من حيث تقييدها ورفعها والنظر فيها. ورجوعا إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص والأحكام، وهو ما لم يفعله بالنسبة لباقي الدعاوى كدعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية ولعل السبب الرئيسي يعود لخطورة هذه الدعوى وتميزها من حيث الموضوع عن باقي الدعاوى الأخرى، ومن جهة أخرى نظرا لسعة انتشارها دفعت المشرع الجزائري لأن يخصصها بالكثير من الأحكام الإجرائية.¹ فإذا دعوى الإلغاء التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي هي أيضا بدورها تحكمها إجراءات خاصة من حيث تقييدها ورفعها والنظر فيها.

د- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي دعوى مشروعية

تعتبر دعوى الإلغاء التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي ضد قرار الوالي الذي يقضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي دعوى مشروعية ذلك أن الهدف الأساسي من إقامتها يتمثل في تحويل القاضي المختص سلطة إعدام قرار الوالي غير المشروع، فدعوى الإلغاء عامة تأتي للإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة أيا كانت الجهة الصادرة عنها وهذا تكريس لدولة القانون ومحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية وهو الوصف الذي أطلق على دعوى الإلغاء في مختلف الأنظمة القانونية.

¹ -قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص11

وتأسيسا على ذلك فإن دعوي استخدام دعوي الإلغاء يؤدي إلى مهاجمة ومحاصرة القرارات الإدارية غير المشروعة ويمكن الأطراف المعنية باللاجوء للقضاء للمطالبة بإلغائها، فالعلاقة إذا بين دعوى الإلغاء ومبدأ المشروعية قائمة.¹

نستنتج مما سبق أن دعوي الإلغاء التي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي برفعها إلى الجهات المختصة ضدّ قرار الوالي المتضمن بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي تتميز بنفس الخصائص العامة التي تتميز بها وتنفرد بها دعوي الإلغاء .

المطلب الثاني

شروط قبول دعوي الإلغاء

تعتبر دعوى الإلغاء كغيرها من الدعاوى الأخرى التي تتطلب توفر مجموعة من الشروط لضمان قبولها من طرف الجهات القضائية المختصة، وهذا ما ينطبق أيضا على دعوى إلغاء قرار الوالي المبطّل لمداولة المجلس الشعبي البلدي التي يرفعها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا عن المجلس حيث أنه لصحتها من الجانب الشكلي وجب أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط الشكلية (الفرع الأول)، ولقبولها من قبل الجهة المختصة وجب أن تتوفر فيها كذلك مجموعة من شوط موضوعية (الفرع الثاني).

¹ - بوضياف عمار، الوسيط في قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص82

الفرع الأول

الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة

المجلس الشعبي البلدي

يشترط لرفع دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي توفر مجموعة من الشروط الشكلية، التي تضمن قبول الجهات القضائية المختصة لهذه الدعوى، هذه الشروط المتمثلة في الشروط الشكلية العامة (أ)، والشروط الشكلية الخاصة (ب).

أ- الشروط الشكلية العامة لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل

لمداولة المجلس الشعبي البلدي

لقد وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون والدعاوي المدنية والإدارية ومنها الطعن بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة حينما نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعي عليه، كما يثير

تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون ¹

وعليه فإن الشروط العامة لرفع دعوى الإلغاء بصفة عامة ودعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي بصفة خاصة تتمثل في صفة رافع الدعوى (1)، مصلحة رافع الدعوى (2)، وأهلية رافع الدعوى (3).

¹ -المادة 13 من القانون رقم 08-09 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

1- صفة رافع دعوى الإلغاء في هذه المنازعة

بغض النظر عن الخلافات الفقهية حول تحديد ماهية الصفة وعلاقتها بالمصلحة فالصفة هي أن يكون للمدعي حق المطالبة بالحق أو نائباً عن صاحبه أو وكيل عنه وبصفة عامة يكون بمثابة ممثل قانوني، ولا تقبل الدعوى إلا إذا كان المدعي يدعي حق أو مركزاً قانونياً لنفسه .

وعلى العموم تعتبر الصفة من المصلحة في التقاضي، ويكون صاحب الصفة في الدعوى هو صاحب المصلحة ذاتها.

وبصفة عامة تثبت الصفة بمجرد إثبات الحق وحصول الاعتداء عليه، فيكون لصاحب الحق المعتدى عليه صفة في مقاضاة المعتدي¹.

والصفة أيضاً هي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية سواء بنفسه (صفة مكتسبة) أو عن طريق ممثله القانوني (بموجب نص قانوني صريح) كصفة تمثيل الوكيل أو القاصر.²

وفي دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي فإن صاحب الصفة هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، لاعتباره ممثل عن المجلس فيقوم برفع دعوى إلغاء ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي أمام الجهات القضائية المختصة، بموجب السلطات الممنوحة له قانونياً لتمثيل المجلس الشعبي البلدي أمام الجهات القضائية.

¹ - حمراوي مراد ، الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 07-12 ، جامعة مولود معمري ، تزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق سنة 2015 ص 66

² - جريبيع محمود ، نظام مداولات الجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق ، ص 49

2- مصلحة رافع دعوى الإلغاء في هذه المنازعة

لم يعرف قانون الإجراءات المدنية وإدارية شرط المصلحة ولكن بالعودة إلى الفقه نجده قد عرفها بأنها: "الفائدة المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء" فلا يمكن اللجوء إلى القضاء دون تحقيق منفعة، كأن يتم مخاصمة قرارا إداريا وقد سبق للقضاء إلغاؤه بناء على دعوى كان قد رفعها شخص آخر فالدعوى الثانية هذه تقوم على منفعة سبق وأن حققها الحكم الأول، على العموم فإن القواعد العامة تقرر بأنه لا دعوى بدون مصلحة أي بدون أن يكون للمدعي حق.¹

ويرى بعض الأساتذة في الفقه الإداري أن الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء في هذه الدعوى تندمج وتصرح بالمصلحة حيث صاحب الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء هو نفسه صاحب المصلحة في رفع هذه الدعوى.²

وبما أن صاحب الصفة في رفع دعوى الإلغاء هو نفسه صاحب المصلحة فإنه في دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي نجد أن صاحب الصفة القانونية والمصلحة هو رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثل عن المجلس ، فصفته ومصلحته هنا غير مباشرة بل منحت له هذه الصلاحية بموجب القانون لا إعتباره ممثل عن المجلس.

فلا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا كان للطاعن مصلحة، تطبيقا لقاعدة "لا دعوى بدون مصلحة" وتتمثل خصائص ومميزات المصلحة أنها شخصية ومباشرة وقائمة وحالة سواء، فشرط المصلحة لا يتوفر إذا لم يؤثر القرار المطعون فيه في

¹ -حماوي مراد، الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم

07-12 مرجع سابق ص 67

² -حماوي مراد، مرجع نفسه، ص 67

المركز القانوني للطاعن بصورة مباشرة وفعلية، وهو ما يحدده القاضي الإداري¹

ويشترط القضاء توافر أوصاف معينة في المصلحة حتى يتم قبول دعوى الإلغاء وتتحدد هذه الأوصاف في ضرورة أن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة من ناحية وأن تتعلق بمصلحة مادية أو أدبية من ناحية أخرى. وقد اشترط المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد أن يكون الطعن المقدم إلى محكمة القضاء الإداري من ذي مصلحة قائمة ومحتملة²، وهذا ما أكدته المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية³.

3-أهلية رافع دعوى الإلغاء في هذه المنازعة

الأهلية هي الصلاحية فالقول بأن الشخص أهل لعمل ما يعني صلاحيته لهذا العمل، والأهلية في مجال القانون تعني المعنى ذاته فهي صلاحية يعترف بها القانون للشخص⁴، وفي دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الممثل القانوني له فإنه يجب أن يكون متمتع بالأهلية الكاملة لممارسة الصلاحية المنسوبة إليه، هذه الصلاحية قد يقصد بها مجرد صلاحية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وعندئذ نواجه ما يسمى بأهلية الوجوب، أي وجوب الحقوق وتحمل الالتزامات وتنقسم الأهلية القانونية إلى قسمين وهي أهلية الوجوب وأهلية الأداء. ولقد تغير وضع الأهلية في القانون الجديد 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية فلم تتناولها المادة 13 منه التي اقتصر على ذكر بطلان الصفة والمصلحة، أما الأهلية فقد نص عليها المشرع ضمن القسم الرابع المعنون "في وسائل الدفاع"

¹-جريبيع محمود، نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة، مرجع سابق، ص 49-50

²-قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 95

³-أنظر المادة 13 من قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

⁴-قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 100

من القانون رقم 08-09¹، في المادة 64 منه التي تنص على أنه: "حالات بطلان العقود غير القضائية والإجراءات من حيث موضوعها المحددة على سبيل الحصر فيما يأتي:

1-انعدام الأهلية للخصوم

2-انعدام الأهلية أو التفويض للممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي"²

فأصبحت الأهلية شرط من شروط مباشرة الدعوى وليست شرطاً من شروط قبول الدعوى بل هي حالة يمكن الدفع بها بالبطلان أي بطلان الأعمال الإجرائية من الناحية الشكلية وهذا ما نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ ومن هنا نستنتج أن الصفة والمصلحة والأهلية من الشروط العامة لرفع دعوى الإلغاء ما يقتضي بالضرورة توفرها في دعوى الإلغاء التي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي برفعها أمام الجهة القضائية المختصة ضد قرار الوالي الذي يقضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي .

ب-الشروط الشكلية الخاصة لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل

لمداولة المجلس الشعبي البلدي

بالإضافة إلى الشروط العامة لرفع دعوى الإلغاء نجد أن هناك أيضاً شروط خاصة بها دون سواها من الدعاوي الأخرى ،والتي يجب أيضاً أن تتوفر في دعوي الإلغاء التي يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي برفعها ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس والمتمثلة في الاختصاص القضائي(1)،والميعاد (2)

¹-جريبيع محمود ،نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة ،مرجع سابق ،ص50

²-المادة 64 من قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية سابق

³-حماوي مراد ،الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق ،ص68

وكذلك إرفاق قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع العريضة(3).

1-الاختصاص القضائي

ويقصد به أن يرفع المدعي دعواه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة نوعيا وإقليميا والاختصاص الإقليمي فقد عالجته المواد 803 إلى 806 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09-08، والاختصاص النوعي فقد عالجته المواد 800 إلى 802 منه.¹ كما يجب الإشارة إلى أن الاختصاص الإقليمي والنوعي من النظام العام يجوز إثارة الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، كما يمكن إثارتها تلقائيا من طرف القاضي الإداري.²

وفي دعوى إلغاء القرار المتضمن بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي، فإنه يجب على الشخص الذي يقوم برفعها والمتمثل في رئيس المجلس باعتباره الممثل القانوني له أن يقوم برفعها أمام الجهة القضائية المختصة، مع العلم أن القضاء الإداري - المحكمة الإدارية- هو المختص وهذا حسب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد 09-08 .

2-الميعاد

دعوى الإلغاء مقيدة بأجل يجب على رافع الدعوى احترامه وإلا تحصن القرار الإداري ضد دعوى الإلغاء، وهذا ضمانا لاستقرار الحقوق والأوضاع القانونية لهذا قيد المشرع هذه الدعوى وعلى خلاف الدعاوي الأخرى بأجل يجب التقيد

¹-أنظر المواد من 803 إلى 806 والمواد 800 إلى 802 من قانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق

²-جريبيع محمود نظام مداولات المجالس المنتخبة، مرجع سابق، ص50

به، وإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية.¹ وبالرجوع إلى المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09-08 نجدها تنص على أنه "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".²

مع الإشارة إلى أن هذا الأجل ينقطع طبقا للمادة 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ تنص على ما يلي:

"تنقطع آجال الطعن في الحالات التالية :

-الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة

-طلب المساعدة القضائية

-وفاة المدعي أو تغيير أهليته

القوة القاهرة أو الحادث الفجائي"³

مع التأكيد أن أجل أربعة (4) أشهر السابق ذكرها، لا يحتج بها في مواجهة الطاعن أو المخاطب بالقرار، إلا إذا أشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه.⁴

إذا فعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عند رفعه دعوى الإلغاء ضد قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي ، أن يتقيد بالأجل المحدد لدعوى الإلغاء وهو أربعة(4)أشهر، فخلال هذه المدة يمكن له الطعن في أي وقت لكن إذا فاتت هذه المدة ولم يقم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحريك دعوى الإلغاء ضد قرار الوالي يصبح القرار محصن ضد دعوى الإلغاء.

¹-جريبيع محمود ، مرجع نفسه ،ص 51

²-المادة 829 من القانون رقم 09-08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق

³-المادة 832 من القانون رقم 09-08 ، مرجع نفسه .

⁴-جريبيع محمود ،نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة ،مرجع سابق ،ص 51

3-إرفاق قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع

العريضة

تنص المادة 819 فقرة 1 من القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية وإدارية على أنه: "يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري، تحت طائلة عدم القبول، القرار الإداري المطعون فيه، ما لم مانع مبرر"¹ فهذه المادة تنص على إلزامية إرفاق العريضة الرامية إلى إلغاء القرار الإداري محل الطعن وذلك تحت طائلة عدم قبول الدعوى وهذا كله لحماية مداولة المجلس الشعبي البلدي من قرار البطلان الذي يصدره الوالي باعتباره السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني:

الشروط الموضوعية لقبول دعوى إلغاء قرار المبطل لمداولة المجلس

الشعبي البلدي

بعد أن تكون العريضة مستوفية لجميع الشروط الشكلية العامة والخاصة والتي سبق أن تطرقنا إليها، فإن القاضي الإداري المختص يقبل الدعوى شكلاً ثم ينتقل إلى دراسة الجانب الموضوعي للدعوى وذلك بالبحث عن أوجه الإلغاء وهذا ما سندرسه في هذا العنصر من خلال التطرق إلى عيب عدم المشروعية الخارجية(أ) وكذلك عيب عدم المشروعية الداخلية(ب)

أ- عيب عدم المشروعية الخارجية

نكون أمام حالة عدم المشروعية الخارجية لقرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي إذا ما تم الطعن فيه على اعتبار عدم الاختصاص

¹-المادة 819 من القانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق

الموضوعي (1)، وكذلك إذا لم يحترم الوالي خصوصيات ركن الشكل والإجراءات (2).

1- عدم الاختصاص الموضوعي

يثبت هذا العيب عندما يقوم شخص موظف أو شخص إداري ضمن اختصاص أو شخص إداري آخر، وقد يتحقق عيب الاختصاص الموضوعي بعدة وجوه وهي:

- اعتداء شخص إداري بسلطته على سلطة شخص إداري آخر موازن له في هيئة إدارية أخرى مشابهة بالتالي يعمل بها كموظف.¹

- في حالة اعتداء سلطات شخص إداري عام في درجة أدنى على اختصاصات إدارة عامة عليا أو بتعبير آخر اعتداء سلطة إدارية مرووسة على اختصاصات سلطة إدارية رئيسة.

- حالة قيام شخص إداري عام أعلى بالاعتداء على اختصاصات شخص إداري أدنى أي أنه اعتداء من سلطة رئيسة على اختصاصات سلطة مرووسة.²

وهنا يقوم القاضي الإداري بالبحث عن ما إذا كان القرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي الذي أصدره الوالي من اختصاصه أم لا ، فإذا لم يكن من اختصاصه يصدر القاضي حكم بإلغاء القرار لتوفر عيب من عيوب المشروعية الخارجية الذي هو عدم الاختصاص الموضوعي.

¹-بوجادي عمر ،اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ،مرجع سابق ،ص122

²-بوجادي عمر ،مرجع نفسه ، 122

2- عيب الشكل والإجراءات

يعرف الفقيه الفرنسي "دي لوبادير" عيب الشكل والإجراءات بأنه "إهمال أو عدم صحة الإجراءات الشكلية الواجب إتباعها في العمل الإداري" بمعنى أن هناك عيباً أو إهمالاً يصيب شكل القرار والإجراءات تتبع في إصدارها.¹ وبعودتنا إلى قانون البلدية رقم 10-11 نجده قد ألزم المجلس الشعبي البلدي بجملة من الإجراءات والشكليات التي يستوجب إتباعها والعمل بها قبل أو عند أو بعد صدور قرار المداولة، ومن ذلك قاعدة العلنية في الجلسات إلا ما استثني منها بنص قانوني، كذلك شرط تحرير المداولة باللغة العربية واشتراط النصاب القانوني لعقد المداولة، وكذلك احترام شرط التصويت بالأغلبية المطلوبة، وكذلك عدم توفر الحالات المنصوصة عليها في المادة 60 من قانون البلدية رقم 10-11 إلى غير ذلك من الشروط الأخرى فإذا تقيّد المجلس الشعبي البلدي بكل هذه الإجراءات والشكليات المطلوبة فإن القاضي يصدر حكم بإلغاء القرار الصادر من الوالي والمبطل لمداولة المجلس على أساس وجود عيب في شكل وإجراءات المداولة.

ب- عيب عدم المشروعية الداخلية

سنتطرق في هذا العنصر إلى العيوب التي تمس المشروعية الداخلية لقرار الوالي ويظهر ذلك في مخالفة قرار الوالي للقاعدة القانونية (1)، و انحراف قرار الوالي عن هدف تحقيق المصلحة العامة أو ما يسمى بالانحراف في استعمال السلطة (2).

¹-حمرأوي مراد، الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 07-12، مرجع نفسه، ص 72

1- عيب مخالفة قرار الوالي للقاعدة القانونية

يقصد بعيب مخالفة القاعدة القانونية، ذلك العيب الذي يصيب ركن المحل أو الموضوع في القرار الإداري فهو وجه الإلغاء المتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار، ويقصد بمحل القرار الإداري الأثر القانوني المترتب على إصداره حالا و مباشرة.¹ ويثبت إذا قام الوالي بعمل أو تصرف يجرمه القانون أو عزف عن عمل يلزمه القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن قرار الوالي باعتباره قرار إداري قد يكون مخالفا للقانون مخالفة مباشرة أو بصورة غير مباشرة وذلك عن طريق الخطأ في تفسير القاعدة القانونية وتطبيق القانون.

وهنا إذا كان قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي مخالف لقاعدة قانونية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة فإن القاضي الإداري يصدر حكم بإلغاء قرار الوالي المطعون فيه، وهذا لأنه توفر فيه عيب من عيوب المشروعية الداخلية وهو عيب مخالفة القرار الإداري للقاعدة القانونية.

ولا شك أن إقرار هذا السبب لإلغاء القرار الإداري الصادر عن الوالي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية.

2- الانحراف في استعمال السلطة

يقصد بالانحراف في استعمال السلطة، استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بهدف مغاير للهدف الذي حدده له القانون والذي من أجلها منحت لها هذه السلطات.²

¹ -بو الشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة لنيل

شهادة الماجستير في القانون، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق، 2011، ص 31

² -حمر اوي مراد، الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 76

فالوالي عندما يصدر قراراته لابد وأن تكون الغاية والهدف منها هو تحقيق المصلحة العامة دون سواها فلا يجوز له يصدر قرارات يهدف من خلالها إلى تحقيق المصلحة الشخصية او هدف مغاير للهدف الذي حدده القانون.

ويعتبر عيب الانحراف بالسلطة أصعب العيوب إثباتاً، لأن قرار الوالي المشوب بالانحراف هو قرار سليم من جميع جوانبه الظاهرة، فهو عمل صادر عن جهة مختصة ووفقاً للشكل الذي يتطلبه القانون ويقوم على محل سليم إلا أن طبيعة هذا العيب متعلق بالقصد الشخصي وليس متعلق بالنظام العام، مما يتعين على صاحب الشأن إثباته وليس للقاضي أن يستند إليه دون طلب المدعي الذي يتعين عليه تقديم الإثبات الكافي على الانحراف، ولذلك قد ترتب على هذه الصعوبة التي تواجه القاضي الإداري والمدعي في إثبات الانحراف بالسلطة أن تحول هذا العيب إلى عيب احتياطي لا يلجأ إليه القاضي الإداري إذا لم تفلح أوجه الطعن الأخرى في إلغاء القرار الإداري.¹

من هنا فإن الوالي عند إصداره للقرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي، لا يجب أن ينحرف في استعمال السلطة المنوحة له قانونياً، فإذا أثبت للقاضي الإداري بأن هناك انحراف في استعمال السلطة يصدر القاضي حكم بإلغاء القرار المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي.

يتضح لنا من خلال ما سبق أن مختلف العيوب التي تصيب قرار الوالي وتجعل منه قراراً غير مشروع، تؤدي بالقاضي الإداري المختص إلى الحكم بإلغاء هذا القرار أي قرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي، كما يلغي القاضي كذلك هذا القرار إذا ثبت له أن الوالي قد تعسف في استعمال السلطة الممنوحة له بموجب القانون.

¹-حماوي مراد، الرقابة على مداولات المجلي الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 77

خاتمة

يتضح لنا من خلال دراستنا لهذا الموضوع أن المجلس الشعبي البلدي عند ممارسته لمختلف الاختصاصات والمهام الممنوحة له قانونا عن طريق النظام التداولي، يدعم مبدأ الجماعية في التسيير في جميع الميادين التي يختص بها ذلك لتحقيق المصلحة العامة للمجتمع التي تتطلب توافق الإرادات الجماعية.

الدافع الذي جعل المشرع الجزائري يأخذ بمبدأ إخضاع تسيير مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى مجموعة من قيود وشروط لصحة انعقادها، حيث ربط انعقاد دورات المجلس بالاستدعاء الموجه من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الأعضاء الذي تشترط فيه الكتابة والإرفاق بمشروع جدول الأعمال في أجل عشرة (10) أيام على الأقل قبل موعد الاجتماع.

ولصحة الاجتماع أوجب القانون توفر نصاب أغلبية الأعضاء في المجلس وتحرير أشغال مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية ، و اتخاذ القرار بأغلبية الحاضرين وترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات ، كما توقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء وتسجيلها في سجل خاص يؤشر عليها رئيس المحكمة المختصة.

وقد أخضع المشرع مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة السلطة الوصائية المتمثلة في الوالي ، وذلك عن طريق إبطال مداولات المجلس في حالة توفر الأسباب والحالات المنصوص عليها قانونا ، بحيث تكون سلطة الوالي في ممارسة هذه الرقابة مقيدة بمعينة وإثبات ذلك القرار حسب الحالة ، وحتى لا يتعسف الوالي في هذه السلطة الممنوحة له ، فقد قيده المشرع بإصدار قرار يثبت بطلان مداولة المجلس .

وفي مقابل ذلك ولحماية المجلس الشعبي البلدي لمداوولاته فقد منح له المشرع ضمانات إدارية وقضائية يلجأ إليها لمواجهة السلطة الوصية ، حيث أنه منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا عن المجلس حق الدفاع عن المداوولات ، والذي يكون باللجوء إلى الطريق الإداري المتمثل في رفع تظلم أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار (الوالي) أو الجهة التي تعلوها (وزير الداخلية) هذا التظلم الذي هو إجراء جديد أضافه المشرع في ظل قانون البلدية الجديد رقم 10 - 11 ، أو اللجوء إلى القضاء لرفع دعوى إلغاء قرار الوالي القاضي ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي أمام الجهة القضائية الإداري المختصة - المحكمة الإدارية-

إذن فلرئيس المجلس الشعبي البلدي حق الاختيار في رفعه للتظلم الإداري أولا قبل لجوئه إلى القضاء لرفع دعواه، بالتالي فالتظلم الذي أضافه المشرع الجزائري في ظل قانون البلدية الجديد رقم 10 - 11 إجراء اختياري تعود السلطة التقديرية فيه لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

بعد استعراضنا لأهم نتائج البحث ارتأينا تضمينه بجملة من الاقتراحات التي سنبينها فيما يلي :

أولا : ضرورة رفع الوعي السياسي للمواطنين للمشاركة في تسيير شؤون البلدية عن طريق حضورهم جلسات المجلس الشعبي البلدي ، وهذا يساهم في تدعيم مكانة المداولة ما يجنبها السقوط في الرقابة بالبطلان من قبل الوالي.

ثانيا : ضرورة إدراج مادة قانونية تلزم العضو المنتخب بالحضور في جلسات المجلس الشعبي البلدي ، لأن حضورهم يثري الإرادة الجماعية، مما يكسب المداولة قوة تجعلها محصنة ضد قرار البطلان.

ثالثا : ضرورة مراجعة المادة 59 من قانون البلدية رقم 11 - 10 وذلك بإلزام الوالي بتعليق قرار البطلان الذي يصدره ، حتى يقف أعضاء المجلس على الأسباب التي من أجلها أبطل الوالي مداولتهم .

رابعا : عدم الخلط بين المصطلحات كما ورد في مصطلحي (البطلان والإلغاء) في قانون البلدية رقم 11 - 10 ، حيث أن البطلان مصطلح خاص بالقانون الخاص ، بينما مصطلح الإلغاء مرتبط بالقانون الإداري.

قائمة المراجع

1- باللغة العربية

أولا : الكتب

1- أبو زيد فهمي مصطفى، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية سنة 1979.

2- بلحاج العربي ، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني الجزائري في القانون المدني الجزائري ، الجزء الأول ، الطبعة السادسة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية ، بن عكنون الجزائر سنة 2008.

3------، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني الجزائري ، دون ذكر الجزء ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر سنة 2005.

4- بعلي محمد الصغير ، القانون الإداري (التنظيم الإداري النشاط الإداري) دون ذكر الجزء ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، سنة 2004.

5------، القضاء الإداري دعوى الإلغاء ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، جامعة عنابة ، دون مكان النشر ، دون ذكر السنة.

6------، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دون ذكر الجزء ، دون ذكر الطبعة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، دون ذكر السنة.

7- بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2009.

- 8------، الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر- فرنسا -تونس – مصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، سنة 2011.
- 9-بن بوضياف عبد الوهاب ، معالم تسيير شؤون البلدية ، دار الهدى ، سنة 2014.
- 10-بن سنوسي فاطمة ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري ، دون ذكر الجزء ، دار مدني ، دون مكان النشر ، سنة 2013.
- 11- تونسسي حسين ، إنحلال العقد (دراسة تطبيقية حول عقد البيع وعقد المقولة)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، القبة ، الجزائر ،سنة2007.
- 12- جعفر محمد السعيد ، النظرية العامة للالتزام في القانون المدني والفقہ الإسلامي ، دون ذكر الجزء ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، دون ذكر السنة.
- 13-حمدي المغاوري محمد عرفة ، إجازة العقد القابل للإبطال دراسة مقارنة بين القانون المدني والفقہ الإسلامي دون ذكر الجزء، دار الفكر الجامعي ، 30 شارع سويتري الإسكندرية، 2014 .
- 14-خلوفي رشيد ، قانون المنازعات الإدارية ، شروط قبول الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 2006.
- 15-شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الهيئات والإجراءات أمامها)، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية ، بن عكنون الجزائر سنة 1999.

- 16- عبد العزيز خليفة ، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام، الجزء الثاني ، دار محمود للنشر والتوزيع ، سنة 2007.
- 17- عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون، مكتبة الجلاء، بالمنصورة، دون ذكر السنة.
- 18- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة، أسس ومبادئ القانون الإداري ، وتطبيقاتها في مصر ، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1991.
- 19- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دون دار النشر، دون بلد النشر، سنة 2008.
- 20- خيرى الوكيل محمد إبراهيم، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي، في ضوء آراء الفقه و أحكام القضاء، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، سنة 2008.
- 21- -----، التظلم الإداري في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، النهضة العربية ، القاهرة ، سنة 2012.
- 22- محمد رفعت عبد الوهاب، حسن عثمان محمد، عثمان القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، سنة 2008.
- 23- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية ، بن عكنون الجزائر ، سنة 2006.
- 24- مهنا محمد فؤاد ، مبادئ و أحكام القانون الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، سنة 1975.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- الأطروحات الجامعية

1-بوجادي عمر ، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر ، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو كلية الحقوق ، سنة 2011.

ب - المذكرات الجامعية

مذكرات الماجستير

1-العجوري سامي عدنان ، نظرية العقد لدى الشيخ مصطفى الزرقا (دراسة فقهية مقارنة) ، جامعة الأزهر ، غزة ، جامعة الأزهر غزة ، عماد الدراسات العليا والبحث العلمي ، كلية التربية ، قسم الدراسات الإسلامية ، ماجستير الفقه المقارن ، سنة 2013

2- بوفراش صفيان ، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل النزاعات الإدارية في الجزائر ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون ، فرع قانون "تحولات الدولة" ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق ، سنة 2009

3-بو الشعور وفاء ، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، كلية الحقوق ، سنة 2011.

4-تسمبال رمضان ، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر ، وهم أم حقيقة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع تحولات الدولة ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2009.

- 5- حمدي مريم ، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، سنة 2015 ، ص 216.
- 6-رائد محمد يوسف العدوان ، نفاذ القرارات الإداري بحق الأفراد ، رسالة إستكمال لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام ، قسم القانون، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، سنة 2013.
- 7-روبيحي نور الهدى ، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية (البلدية في إطار القانون رقم 10-11) ، مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه – الدولة والمؤسسات-، جامعة الجزائر ، -بن يوسف بن خدة – كلية الحقوق دون ذكر السنة.
- 8-صالحي عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة ماجستير في القانون ، فرع الدولة والمؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، سنة 2010.
- 9-عبد المجيد كريمة ، تمثيل الدولة على مستوى الإدارة المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير السياسية ، سنة 2013.
- 10-عيساني عبد الحميد ، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع الإدارة و المالية ، جامعة الجزائر ، سنة 2011.
- 11-علي محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2012.

12- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال ، جامعة وهران ، كلية العلوم الاقتصادية ، علوم التسيير والعلوم التجارية المدرسة الدكتورالية للاقتصاد وإدارة أعمال ، سنة 2014.

13- ملياني صليحة ، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، (دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين) ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2015 .

1- مذكرات الماستر

1- بن عبد الله عادل ، تنظيم الإدارة البلدية ، مذكرة مكملّة من متطلبات شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2014.

2- تومي نعيمة ، جديد سوهيلة ، النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام الداخلي ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2012.

3- تينة عبد الحليم ، تنظيم الإدارة البلدية ، مذكرة مكملّة من متطلبات نيل شهادة الماستر ، في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية سنة 2014.

4- جربيع محمود ، نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة ، مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر – بسكرة – كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق سنة 2015.

5- جموعي بن التركي ، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2015.

6- حمراوي مراد ، الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي رقم 07-12، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق سنة 2015.

7- حيزية أمير ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة ماستر أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2013.

8- صالح عبد الرؤوف ، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي ، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2015

9- عبوب محمد الأمين ، التقاضي على درجتين في القضاء الإداري ، مذكرة مقدمة لاستكمال شهادة ماستر أكاديمي ، ميدان حقوق وعلوم سياسية تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2014.

10- عفاف رابحي ، دور الجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم وحماية البيئة بولاية ورقلة : مشروع ترامواي ورقلة، مذكرة ماستر أكاديمي ، تخصص

تنظيمات سياسية و إدارية ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، سنة 2013

11-قاسي الطاهر ، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر رسالة لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع الإدارة والمالية ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون سنة 2012.

12-قرفي ياسين ، نظام مداوالات المجالس المحلية المنتخبة مذكرة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، سنة 2015.

13-بن زهرة لمياء ، أثار بطلان العقد على الغير ، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة الليسانس في الحقوق أكاديمي، ميدان الحقوق والعلوم السياسية ، تخصص قانون خاص ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، سنة 2014.

ثالثا : المجلات

1-بوضياف عمار ، الرقابة الإدارية على مداوالات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي التبسي ، تبسة ، سنة 2009.

2------،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني ، العدد 1، جامعة عبد الرحمن ، ميرة ، كلية الحقوق ، بجاية ، سنة 2010.

3- عبد العزيز السيد الجوهري، " الطعن الإداري، التظلم الإداري"، مجلة المحاماة، العدد 09 و10، القاهرة، 1987.

رابعاً : النصوص القانونية

أ – الدساتير

1-قانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016.

ب – النصوص التشريعية

1-قانون رقم 90-08، مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15، 11 أبريل 1990، ملغى.

2-قانون رقم 10-11 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 29 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 37 سنة 2011.

3-قانون رقم 09-08 ، مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج ر عدد 21 سنة 2008.

ج – المراسيم التنفيذية

1-مرسوم تنفيذي رقم 105-13، مؤرخ في 05 جمادى الأولى عام 1434 الموافق ل 17 مارس سنة 2013، يتضمن الداخلي النموذجي المجلس الشعبي البلدي، ج ر ع 15، سنة 2013.

د- القرارات والأحكام

1- قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 26083 الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 2006، قضية شركة (م)، ضد وزير التجارة، م.م.د. ، العدد 08 ، الجزائر سنة 2006

- 2-قرار المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية ، الصادر بتاريخ 07 فيفري 1973
- 3-حكم المحكمة الإدارية العليا ، في القضية رقم 793 ، جلسة 1965/06/28 ،
الموسوعة الحديثة ، الجزء 15 (1978-1986) .

ه – القواميس

- 1-المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة الحادية والأربعون، طبعة منقحة ومزيد
عليها، دار المشرق، الأشرقية، بيروت، لبنان.

2-باللغة الفرنسية

1- Ouvrages

- 1-André De Laubadère, Yves Grandement, Jean
Claude ,venizia, venizia , traite de droit administratif tome I,
Dalloz, Paris
- 2--Debbasch Charles, Contentieux administratif ,02
EDDalloz,Paris

2- Dictionnaire:

- 1-Dictionnaire Larousse , le petit Larousse illustré,21 ru du
Montparnasse 75283 paris cedex 06 , www,editions-larousse
fr.
- 2- Ibtissem Garram ,terminologie juridique dans la législation
algerienne ,lexcique Français-arabe ,palais de livre , Blida

الفهرس

01.....	مقدمة
04.....	الفصل الأول:مداولة المجلس الشعبي البلدي كـمجال لتطبيق البطلان
05.....	المبحث الأول: ماهية مداولة المجلس الشعبي البلدي
05.....	المطلب الأول :مدى اعتبار مداولة المجلس الشعبي البلدي قرار إداري
06.....	الفرع الأول :تعريف المداولة
06.....	أ -تعريف المداولة لغة
06.....	1- تعريف المداولة بالرجوع إلى قاموس المصطلحات القانونية
07.....	2 – تعريف المداولة في قاموس Larousse
07.....	ب – تعريف المداولة قانونا
09.....	الفرع الثاني: مفهوم القرار الإداري
10.....	أ - تعريف القرار الإداري
10.....	1-التعريف الفقهي للقرار الإداري
11.....	2 -التعريف القضائي للقرار الإداري
11.....	ب – خصائص القرار الإداري
12.....	1 -القرار الإداري يصدر أساسا عن سلطة إدارية
12.....	2-القرار الإداري عمل قانوني
12.....	3 - القرار الإداري عمل يتمتع بالطابع التنفيذي
13.....	ج - مدى إمكانية اعتبار المداولة قرار إداري
13.....	1-مدى اعتبار المداولة قرار إداري صادر عن سلطة مختصة
14.....	2 – مدى اعتبار المداولة قرارا صادرا بالإرادة المنفردة للمجلس الشعبي البلدي
14.....	3 – مدى اعتبار المداولة ذات طابع تنفيذي
15.....	المطلب الثاني :شروط صحة مداولة المجلس الشعبي البلدي
15.....	الفرع الأول :الشروط القانونية لبناء مداولة المجلس الشعبي البلدي
16.....	أ - مبدأ العلانية في إصدار المداولات

- 1- مبدأ العلانية طبقا للقانون رقم 90 - 08.....16
- 2 - مبدأ العلانية بالنسبة للقانون رقم 11- 10.....16
- أولا :حق المجلس الشعبي البلدي في عقد جلسة مغلقة.....18
- ثانيا : طرد أي مواطن يخل بنظام المجلس.....19
- ب - النصاب القانوني لصحة انعقاد مداولة المجلس الشعبي البلدي.....20
- 1-نظام الإستدعاءات.....20
- 2 - النصاب القانوني المطلوب لصحة انعقاد المجلس الشعبي البلدي.....21
- ج - اشتراط التصويت بالأغلبية لا اعتبار المداولة منتجة لآثارها.....22
- الفرع الثاني :الشروط الأخرى المتممة لبناء مداولة المجلس الشعبي البلدي24
- أ - لغة المداولات.....24
- ب - تدوين المداولة.....25
- أولا - محضر الجلسة.....26
- ثانيا - محضر المداولة ومستخرجها.....26
- 1-كيفية تحرير مداولة المجلس الشعبي البلدي.....26
- 2- مستخرج مداولة المجلس الشعبي البلدي.....27
- ثالثا - سجل مداولات المجلس الشعبي البلدي.....28
- المبحث الثاني :ماهية البطلان في مداولة المجلس الشعبي البلدي29
- المطلب الأول :مفهوم البطلان.....29
- الفرع الأول :تعريف البطلان في القانون المدني كشريعة عامة.....30
- أ- تعريف البطلان لغة واصطلاحا.....30
- 1-التعريف اللغوي للبطلان.....30
- 2-التعريف الاصطلاحي للبطلان.....33
- أولا-تعريف الجمهور(المالكية والشافعية والحنابلة).....34
- ثانيا-تعريف الحنفية.....34
- ب- التعريف القانوني والفقهى للبطلان.....35
- 1 -التعريف القانوني للبطلان.....35

36.....	2 -التعريف الفقهي للبطلان.....
37.....	الفرع الثاني:تعريف القانون الإداري للبطلان.....
40.....	المطلب الثاني :صورتا قيام البطلان في مداولة المجلس الشعبي البلدي.....
40.....	الفرع الأول:البطلان المطلق لمداولة المجلس الشعبي البلدي.....
41.....	أ - حالات البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي.....
41.....	1-المداولات المشوبة بعيب مخالفة القانون.....
42.....	2- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.....
43.....	3 - المداولات المشوبة بعيب مخالفة الشكل والإجراءات.....
43.....	أولاً- المداولات غير المحررة باللغة العربية.....
44.....	ثانياً- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي البلدي.....
45.....	4 - المداولات المشوبة بعيب عدم الاختصاص.....
46.....	ب - إبطال الوالي لمداولة المجلس الشعبي البلدي عن طريق المعاينة بقرار.....
48.....	الفرع الثاني :البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي البلدي.....
48.....	أ - حالات البطلان النسبي لمداولة المجلس الشعبي البلدي.....
	ب - إثبات الوالي لبطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي بطلانا نسبيا عن طريق
51.....	قرار معطل.....
53.....	الفصل الثاني :الطعن في القرار المتضمن بطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي.....
	المبحث الأول :التظلم الإداري ضد قرار الإبطال كوسيلة إدارية لحماية مداولات المجلس
54.....	الشعبي البلدي.....
54.....	المطلب الأول :مفهوم التظلم الإداري.....
55.....	الفرع الأول :تعريف التظلم الإداري.....
55.....	أ - تعريف التظلم الإداري في التشريع الجزائري.....
56.....	ب - تعريف التظلم الإداري لدى القضاء.....
57.....	ج - تعريف التظلم الإداري لدى الفقه.....
59.....	الفرع الثاني :شكل و نوعي التظلم الإداري.....
60.....	أ - شكل التظلم الإداري.....

61.....	ب - نوعي التظلم الإداري.....
62.....	أولا - التظلم الرئاسي.....
63.....	ثانيا - التظلم الولائي.....
65.....	المطلب الثاني: شروط وآجال التظلم الإداري.....
66.....	الفرع الأول: شروط التظلم الإداري.....
66.....	أ - الشروط المتعلقة بشخص المتظلم.....
66.....	أولا - الصفة والمصلحة.....
68.....	ثانيا - الأهلية.....
69.....	ب - الشروط المتعلقة بالقرار الإداري محل التظلم.....
69.....	أولا- أن يقدم التظلم بعد صدور القرار النهائي وقبل رفع الدعوى.....
70.....	ثانيا - أن يكون التظلم الإداري محددا وغير مجهول.....
70.....	الفرع الثاني: آجال التظلم الإداري.....
71.....	أ - ميعاد التظلم الإداري وكيفية حسابه.....
71.....	أولا- ميعاد التظلم الإداري.....
71.....	ثانيا- كيفية حساب ميعاد التظلم الإداري.....
74.....	ب - جزاء مخالفة ميعاد التظلم الإداري.....
	المبحث الثاني: دعوى الإلغاء ضد قرار الإبطال كوسيلة قضائية لحماية مداوالات
75.....	المجلس الشعبي البلدي.....
76.....	المطلب الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.....
76.....	الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء.....
76.....	أ- التعريف الفقهي.....
76.....	أولا - تعريف الفقه الغربي(الفرنسي).....
77.....	ثانيا- تعريف الفقه العربي.....
79.....	ب-التعريف التشريعي.....
79.....	أولا-الدستور.....
79.....	ثانيا- القانون.....
81.....	ج- التعريف القضائي.....

أولاً- القضاء الإداري الجزائري.....	81
ثانياً- القضاء الإداري المقارن.....	81
الفرع الثاني: خصائص دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس	
الشعبي البلدي.....	83
أ- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي دعوى قضائية.....	83
ب- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي دعوى	
عينية أو موضوعية.....	84
ج- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي تحكمها	
إجراءات خاصة.....	85
د- دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي	
دعوى مشروعية.....	85
المطلب الثاني: شروط قبول دعوى الإلغاء.....	
الفرع الأول: الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة	
المجلس الشعبي البلدي.....	87
أ- الشروط الشكلية العامة لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة	
المجلس الشعبي البلدي.....	87
1- صفة رافع دعوى الإلغاء في هذه المنازعة.....	88
2- مصلحة رافع دعوى الإلغاء في هذه المنازعة.....	89
3- أهلية رافع دعوى الإلغاء في هذه المنازعة.....	90
ب- الشروط الشكلية الخاصة لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة	
المجلس الشعبي البلدي.....	91
1- الاختصاص القضائي.....	92
2- الميعاد.....	92
3- إرفاق قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس الشعبي البلدي مع العريضة.....	94
الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى إلغاء قرار الوالي المبطل لمداولة المجلس	
الشعبي البلدي.....	94
أ- عيب عدم المشروعية الخارجية.....	94

95.....	1-عدم الاختصاص الموضوعي
96.....	2-عيب الشكل والإجراءات
96.....	ب-عيب عدم المشروعية الداخلية
97.....	1-عيب مخالفة قرار الوالي للقاعدة القانونية
97.....	2-الانحراف في استعمال السلطة
99.....	خاتمة
102.....	قائمة المراجع
112.....	الفهرس