

الرقابة الإدارية على البلدية في القانون الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام

تخصص مؤسسات إدارية وسياسية

تحت إشراف الأستاذ

نذير عميرش

إعداد الطالبة

هدى نويوة

21/09/2019

لجنة المناقشة

| الاسم واللقب | الدرجة العلمية | الجامعة الأصلية | الصفة |
|----------------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| أد. عبد الحفيظ طاشور | أستاذ التعليم العالي | جامعة قسنطينة - 01 - | رئيسا |
| أد. نذير عميرش | أستاذ التعليم العالي | جامعة قسنطينة - 01 - | مشرفا ومقررا |
| أد. وفاء شيعاوي | أستاذة التعليم العالي | جامعة الجزائر - 01 - | عضوا |
| د. مصطفى رباحي | أستاذ محاضر " أ " | جامعة قسنطينة - 01 - | عضوا |
| د. نورالدين بوصلصال | أستاذ محاضر " أ " | جامعة سكيكدة | عضوا |
| د. عمار كوسة | أستاذ محاضر " أ " | جامعة سطيف - 02 - | عضوا |

السنة الجامعية: 2018 - 2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر و تقدير

أشكر الله تعالى الذي وفقنا لإنجاز هذا العمل

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي المشرف الدكتور
عميرش نذير على قبوله الاشراف على هذه الأطروحة و
متابعته لي طيلة فترة إنجازي لها، كما أتقدم بالشكر الخالص
لأعضاء لجنة المناقشة على تشريقهم لنا وقبولهم مناقشة هذه
الأطروحة، كما أتقدم بالشكر و التقدير لكل من قدم لي يد
المساعدة ولو بكلمة طيبة.

مقدمة

مقدمة

تعد اللامركزية الإدارية من أهم أساليب إدارة الدولة المعاصرة وذلك بالنظر إلى تعدد وظائفها وتفرعها، ويرتكز هذا الأسلوب أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين أجهزة مركزية وهيئات محلية تتشكل في غالبيتها من أجهزة منتخبة سيما إذا تعلق الأمر بوجود مصالح محلية تتمايز بين كل قطر من أقطارها.

والجزائر كغيرها من الدول تبنت هذا الأسلوب منذ الاستقلال وترجمته عبر تنظيمي الولاية والبلدية واعتبرت الأخيرة قاعدة اللامركزية حسب ما أعلنه المؤسس الدستوري عبر مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر. إذ تعتبر البلدية أهم مظهر من مظاهر التسيير الإداري اللامركزي باعتبارها أقرب إدارة من المواطن، وطالما كان الحال كذلك فإن تسليط الضوء على هذه الوحدة يقتضي أساسا التركيز على التركيبة البشرية والهيكلية وعملها في نفس الوقت، ونخص بالذكر التركيبة البشرية المنتخبة من جهة والأجهزة المنتخبة من جهة أخرى فضلا عن الأجهزة الإدارية التابعة لها.

حيث تعتبر البلدية من أهم تطبيقات النظرية اللامركزية الإدارية كونها تجسد التعبير عن الديمقراطية من خلال تحقيق المشاركة الشعبية في التسيير المحلي، كما تعتبر فضاءً واسعاً يتم فيها تشجيع واتخاذ المبادرات والأعمال المحلية من أجل التكفل بالحاجيات الأساسية ذات الأولوية المباشرة وتحقيق الأهداف الوطنية المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإدارة الخدمات العمومية الجوارية المحلية.

وهي الوحدة الإقليمية الأساسية الأولى في بنية الدولة، ولاعبارها كذلك يجب أن تتوفر على الإيرادات والموارد المالية الكافية من أجل التكفل التام واللائم بكل صلاحياتها المخولة لها بمقتضى القوانين وكذا توفر الإطار البشري الكفاء القادر على تسيير هذه الموارد. نتيجة لذلك احتواها المشرع وخصها بأحكام خاصة في كل الدساتير التي شهدتها الدولة والقوانين الأساسية، ف جاء الدستور الأول للدولة الجزائرية المستقلة سنة 1963 ينص على كون البلدية هي قاعدة الجماعات المحلية وذلك بمقتضى نص المادة التاسعة منه⁽¹⁾.

¹ - تنص المادة 09 من دستور 1963 المؤرخ في 08 سبتمبر 1963 الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963 و بنصها الأصلي باللغة الفرنسية على:

« La République comprend des collectivités administrative dont l'étendue et les attributions sont fixées par la loi.

في حين جاء دستور 1976⁽¹⁾ أكثر توسعا في تضمين مواد أحكاما تتعلق بالبلدية حيث جاء النص عليها في ثلاث مواد منه هي المادة 34 و 35 و 36 تجسيدا وتكريسا لمبادئ النظام اللامركزي المعتمد من طرف الجزائر كأسلوب لتوزيع الاختصاص بين الجهاز المركزي والوحدات المحلية.

بل تعزز أكثر توجه المشرع المجسد في دستور 1976 وفي ظل نظام الحزب الواحد بمقتضى أو بموجب دستور 1989⁽²⁾ أين نص على تنظيم الإدارة المحلية في المواد 14 و 15 و 16 منه وفق ما تضمنته المادة 15 منه بالنص على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية".

ولم يتغير الأمر في مختلف التعديلات الدستورية اللاحقة من ذلك التعديل الدستوري لسنة 1996⁽³⁾ وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2002⁽⁴⁾ و 2008⁽⁵⁾ حيث أبقى المشرع على نص الصياغة والأحكام بل وعلى رقم المواد ذاتها.

ونظرا لكون البلدية نواة الدولة باعتبارها الوحدة القاعدية في الإدارة الجزائرية وقاعدة اللامركزية فيها فقد أولاه المشرع اهتماما خاصا بنصوص مختلفة كان آخرها قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 2011/06/22 والذي دخل حيز التنفيذ بعد صدوره في الجريدة الرسمية عدد 37 المؤرخة في 2011/07/03.

بعد كل هذه التعديلات وفي فترات قصيرة ونتيجة لتغير الأوضاع على اختلافها وتفشي ظاهرة الفساد بشتى صوره وفي مختلف القطاعات، لحت الضرورة إلى إجراء تعديلات أخرى على دستور الدولة وتبعا

-La collectivité territoriale administrative, économique et sociale de base est la commune ».

¹. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب أمر 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 جريدة رسمية عدد 94 الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

². دستور 1989 صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89 . 18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

³. تعديل دستوري لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

⁴. تعديل دستوري صادر بموجب قانون 02 . 03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 ، جريدة رسمية عدد 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002.

⁵. تعديل دستوري صادر بموجب قانون 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

لذلك على مختلف النصوص القانونية ذات الصلة بمحل التعديل، حيث تجسد ذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ الذي مس مجالات عدة كانت الإدارة المحلية من بينها. وعلى الرغم من أن التوقعات كانت تشير إلى أن هذه التعديلات ستكون جوهرية وفعالة وموسعة غير أن الأمر كان على خلاف ذلك إنما جاءت التعديلات جزئية لم ترق إلى المستوى المطلوب تجسدت في المادة 15 منه التي تضمنت النص على تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية زيادة على مهمة الدولة في تشجيعها على المستوى المحلي.

تجسيدا لكل هذه النصوص الدستورية والتعديلات اللاحقة عليها، صدرت عدة قوانين على فترات زمنية انعكس في محتواها توجه الدولة وسياساتها في التسيير والتنظيم والاقتصاد وكذا الإدارة المحلية. فكان صدور أول قانون للبلدية هو القانون الصادر بموجب أمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967⁽²⁾ الذي عكس توجه الدولة حينها في اعتمادها على النظام الاشتراكي وأسلوب الاقتصاد الموجه في ظل سياسة الحزب الواحد، حيث استمر العمل بهذا القانون إلى غاية 1981⁽³⁾ أين أدخل عليه المشرع بعض التعديلات كانت تفصيلا للكثير من النصوص التي وصفت بالعمومية وطرحت الكثير من الإشكالات في التطبيق العملي.

غير أن هذا القانون وما شهدته من تعديل تم إلغائه بعد التحولات العميقة التي عرفت الجزائر على إثر صدور دستور 1989 الذي غير الكثير من الأسس التي كانت تقوم عليها الدولة كان أبرزها انتقال نمط التسيير من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية ومن النمط الاقتصادي الموجه إلى الانفتاح على اقتصاد السوق، الأمر الذي دفع معه المشرع إلى تجسيد هذا التحول على جملة الترسانة القانونية بما فيها قانون البلدية، تجلى ذلك من خلال إصدار قانون البلدية رقم 90-08⁽⁴⁾ الذي جاء بأحكام وآليات جديدة في التسيير المحلي طبعت عليها الصفة الايجابية سيما في ظل أو سياق الانفتاح الديمقراطي.

هذا القانون وعلى الرغم من المكاسب التي جاء بها لفائدة الجماعات المحلية (البلدية) إلا أنه لم يجد تطبيقا فعليا له خلال سنوات التسعينات بسبب الظروف الصعبة التي آلت إليها أوضاع الدولة آنذاك، نتج

¹. قانون 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 الصادرة في 2016/3/7.

². أمر 67. 24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 06 الصادرة في 18/01/1967.

³. قانون 09/81 المؤرخ في 04/07/1981، المعدل والمتمم لقانون 24/67 جريدة رسمية عدد 27 الصادرة في 07/07/1981.

⁴. قانون 08-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أفريل 1990.

معها حل معظم المجالس الشعبية البلدية المنتخبة وتعويضها بمندوبيات بلدية معينة كُلفت بتسيير الشؤون البلدية لسنوات، أين اكتشف لاحقا أن تسييرها للبلديات كان كارثيا.

وبعد إجراء عدة انتخابات محلية بداية من سنة 1997 وجد هذا القانون مجالا لتطبيقه في حدود معينة نظرا لتركيبية المجالس الشعبية البلدية في كل العهديات الانتخابية التي عرفت الجزائر إلى غاية 2012 نتيجة سيطرة أحزاب السلطة الحاكمة.

وعلى الرغم من الايجابيات التي تضمنها قانون البلدية لسنة 1990 إلا أنه تم الغائه ليصدر المشروع سنة 2011 قانونا جديدا تحت رقم 10-11 بتاريخ 22 جوان 2011⁽¹⁾، وقد جاء هذا القانون بالأساس لتدارك النقائص المسجلة في السنوات الأخيرة من خلال تطبيق قانون البلدية الملغى وهو حتما ما سيسمح بتعزيز طاقات البلدية في اتخاذ القرارات وتسيير الموارد البشرية قصد تمكينها من أداء دور هام في الإصلاحات التي تمت على إثره مباشرة، وكذا تكيف الإطار القانوني والتنظيمي من أجل تحديد أمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة وظروف ممارستها من قبل ممثلي الدولة ومهامهم.

إن ما يميز البلدية عن الولاية باعتبارها وحدة من وحدات الجماعات المحلية هو أن رئيس البلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) وأعضاء المجلس الشعبي يتم انتخابهم بصفة مباشرة من طرف مواطني البلدية لمدة 05 سنوات كاملة (عهدة انتخابية) من بين مرشحي القوائم الحزبية أو القوائم الحرة ومن مختلف الشرائح الاجتماعية.

وإذا كان الأصل أن الشخص الذي قام بانتخاب رئيس البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي هو من له الحق في مراقبة من تم انتخابه طبقا للأنظمة الديمقراطية (الرقابة الشعبية)، فإن المشروع لم يترك هذه الرقابة على إطلاقها وإنما وضع آليات قانونية تسمح بنوع من الرقابة ذات الطابع الوصائي لأجهزة مختلفة ممثلة في والي الولاية على المستوى المحلي ووزير الداخلية على المستوى المركزي.

لذلك تلعب الرقابة الممارسة على الجماعات الاقليمية دورا هاما امتتالا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون واللذان يقتضيان من الإدارة المركزية رقابة هذه الهيئات التابعة، حيث تعتبر هذه الرقابة بمثابة الجهاز العصبي الذي يتحسس الخطأ ويصلحه. ولهذه الرقابة بصفة عامة صور وأشكال متعددة ومختلفة تتباين بين الرقابة السياسية وبين الرقابة القضائية وكذلك بين الرقابة الشعبية والمالية وأخيرا الرقابة الإدارية، حيث تتمثل هذه الأخيرة فيما تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونا

¹. قانون 10.11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 37 الصادرة في 03/7/2011.

تمارس على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعمال هذه الهيئات أي على القرارات التي تصدرها⁽¹⁾، كما تعرف أيضا أنها مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص و أعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، وبمعنى آخر فإن الرقابة أو الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها وبين نشاطها الخاص و ذلك في الإطار القانوني القائم على أنه لا وصاية دون وجود نص يقرها⁽²⁾.

كما عُرِفَت كذلك بأنها " رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة⁽³⁾.

وتتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة داخلية إذا ما قورنت بأنواع الرقابة الأخرى كالرقابة القضائية والسياسية والبرلمانية فكل هذه الأنواع من الرقابة تعد خارجية بالنسبة للإدارة المحلية، كما تتميز كذلك بكونها رقابة ذاتية تمارس من أجهزة إدارية محلية كانت أو مركزية، هذه الممارسة تتجسد من خلال القرارات الإدارية التي تصدرها جهة الوصاية و تخاطب بها الوحدة الإقليمية المحلية ممثلة في البلدية.

وتتثير هذه الرقابة الإدارية على البلدية الكثير من الإشكالات تظهر من خلالها عدة صعوبات إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية، إذ نجد على رأس هذه الأخيرة الوالي باعتباره شخصا معيناً وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين حيث تسهل عملية ممارسة الرقابة على هؤلاء على أساس أنهم يخضعون لرقابة رئاسية بالأساس.

أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف، حيث نجد رئيس البلدية ونوابه وسائر الأعضاء منتخوبين مما يصعب معه دون شك عملية الرقابة الإدارية، إلا أنها ومع ذلك هي تخضع للرقابة شأنها شأن الولاية ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية.

وقد جاء القانون الجديد بأحكام فيها الكثير من الاختلاف عن قانون البلدية 90-08 الملغى، فما يميز هذا القانون في عمومته هو وضوحه في النص على هذه الرقابة زيادة على أن الكثير من أحكامه

¹. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983، ص 100.

². مليكة صروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ط 02، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 1992، ص 97.

³. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

تتجه إلى حماية المصلحة العامة ومصلحة المواطنين، وبالتالي جعل محل المسائل المتعلقة بالرقابة يتجسد بالأساس في العضو البلدي المنتخب زيادة على أجهزة البلدية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي كهيئة أو أعضاء فيه.

ومما لا شك فيه أن الإصلاحات المختلفة التي باشرتها الدولة منذ سنوات تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن وتسيير شؤونه فضلا عن الاهتمام بانشغالاته المختلفة في شتى المجالات، بل إن توجه المشرع سواء بنص الدستور أو ما ورد في قانون البلدية يهدف إلى توسيع المشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي بشكل مباشر أو غير مباشر لاسيما في إطار ما أضحي يسمى بالديمقراطية التشاركية بما يفيد معها مشاركة المجتمع المدني بكل أطرافه في التنمية المحلية.

ولا شك أيضا أن قانون البلدية 10-11 وسع من صلاحيات واختصاصات رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة ومدّها إلى مجالات وقطاعات مختلفة من خلال إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتكفل بقطاع نشاط معين (اقتصادي أو خدماتي) وكذا التعاقد مع مختلف المؤسسات والشركات التي قد تساهم في الدعم التنموي بالبلدية بشكل أو بآخر. الأمر الذي يجعل للبلدية الحرية في تسيير شؤونها المحلية وفي مختلف جوانبها خاصة في مجال التنمية المحلية وإيجاد مداخل وموارد خاصة بها لاسيما عن طريق اعتمادها بما سمي مؤخرا بالتمويل الذاتي المتمثل في بحث الجماعات المحلية عن مصادر لتمويل مداخلها وتثمين ممتلكاتها والتسيير العقلاني للممتلكات واستثمارها بحيث يعود عليها بالفائدة دون انتظارها لمصادر التمويل المركزي (الخزينة العمومية).

هذا الدور المنوط بالبلديات والذي يأتي في سياق السياسة الجديدة للدولة بعد الأزمة الاقتصادية والمالية التي تمر بها الدولة مع انخفاض مداخل المحروقات والذي ينعكس سلبا على التنمية المحلية، يجعل الأمر معه أن كل بلدية مطالبة بالبحث عن وسائل لخلق الثروة المحلية لتسيير شؤونها المحلية وتغطية احتياجاتها محليا ولا يصطدم ذلك مع وجود رقابة مفروضة عليها، إذ أن هذه الرقابة الإدارية في حد ذاتها تكون أداة توجيه ضرورية للسير الحسن للشؤون العمومية. حيث لا يتصور إطلاق الحرية التامة للمجالس المنتخبة للتسيير كما تشاء دون رقابة من السلطة الوصية عليها وإدراجها في إطار السياق العام للبرنامج الوطني المنتهج من طرف الدولة الجزائرية.

ثم إن هذه الرقابة الإدارية قد تكون عاملا محفزا من أجل ضمان تحسين التسيير المحلي والحفاظ على المصالح العامة للبلدية ومواطنيها زيادة على التدبر الحسن للأوضاع والنهوض بأعباء التنمية

المحلية قبل اتخاذ أي إجراء أو قرار من القرارات التي ستتخذها أو تصدرها جهة الوصاية في مواجهتها. بل وأيضاً عاملاً إضافياً للمنتخبين المحليين من أجل التشجيع على العمل والمبادرة أكثر حتى يكونوا في مستوى تطلعات مواطني البلدية والشأن المحلي عموماً ويكونوا سداً منيعاً لتدخل الجهات الوصية المركزية والمحلية على حد سواء.

كما قد تنطبق أو يكسوها طابع القسوة والصرامة بما ينجم معه عدم إعطاء الاستقلال الضروري لهذه الوحدة بمختلف هياكلها من أجل تسيير شؤونها المحلية، وتكون بذلك عاملاً معرقلاً ومعطلاً لبرامج التنمية المحلية بها لاسيما إذا كان المنتخبون المحليون من أصحاب الخبرة و ذوي كفاءات عالية في التسيير وإدارة الشأن المحلي والمعرفة الميدانية بذلك. زيادة على أن فرض طابع التشديد في هذه الرقابة من شأنه أن يؤدي إلى طغيان جهة الوصاية والتدخل في كل صغيرة وكبيرة لشؤون البلدية مما يجعل المنتخب المحلي وكأنه موظف لدى سلطة الوصاية وبالنتيجة سينعدم دوره كمنتخب وتتعدم بالتبعية لذلك مبادراته على مستوى البلدية، الأمر الذي سينعكس سلباً على السياسة المتبعة من طرف الدولة في تجسيد ما تناشده من ضرورة إرساء الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.

بناءً على ما سبق بيانه تظهر أهمية هذه الدراسة من خلال مناقشة وتحليل موضوع هذه الرقابة التي يفرضها المشرع بموجب النصوص القانونية المنظمة للبلدية كوحدة قاعدية من وحدات الدولة، ومحاولة إقرار الموازنة بشأنها فيما إذا كانت تكتسي طابع الصرامة في ممارستها أم أنها لا تعدو أن تكون رقابة إشراف وتوجيه، بعبارة أخرى معرفة نية المشرع إزاء استحداثه لقانون البلدية الحالي فيما إذا كانت هذه الرقابة تهدف فعلاً إلى تجسيد مبدأ التسيير اللامركزي للبلدية بما يكرس معه مبدأ استقلاليتها في النظام الإداري الجزائري.

فالهدف من هذه الدراسة هو معالجة البلدية كوحدة إقليمية من حيث هيئاتها وهياكلها المختلفة من رئيس بلدية بصفته منتخبا ومجلس شعبي بلدي كهيئة تداولية وبيان مختلف الصلاحيات والاختصاصات المقررة لهم بموجب القوانين والتنظيمات وتمييزها عن تلك المقررة للسلطات المركزية، فضلا على الكشف عن مواقع الخلل في بيان شروط وكيفية انتخابهم واختيارهم وكذا ممارستهم لمهامهم.

كما نهدف من خلال هذه الدراسة إلى تقييم أسلوب الرقابة الإدارية الذي كرسه القانون البلدي وحتى قانون الولاية من باب المقارنة، وفي مواقع أخرى للدراسة والتحليل محاولة طرح التغيير الذي جاء به قانون 10-11 المتعلق بالبلدية بالمقارنة مع قانون سنة 1990.

ونهدف أيضا من خلال بحثنا هذا إلى معرفة حدود هذه الرقابة الإدارية بمعنى بداية إعمالها وممارستها سواء على الأعضاء المنتخبين أو على أعمال المجلس الشعبي البلدي ومتى تنتهي أجل ممارستها، فضلا عن معرفة طابع هذه الرقابة ومدى اصطدامه مع النظام الانتخابي القائم على حرية اختيار المواطنين لرئيس البلدية وأعضاء المجلس المنتخب في تحقيق وعودهم وبرامجهم الانتخابية طالما أنهم مسؤولين سياسيا وأخلاقيا أمام المواطنين الذي اختاروهم لعهدة انتخابية كاملة مدتها 05 سنوات.

بل نسعى من خلال بحثنا هذا إلى الكشف عما إذا كانت هذه الرقابة تعتبر مزية تدفع بالمنتخب المحلي إلى العمل والمبادرة أكثر حتى لا يتعرض للأليات القانونية التي تتضمنها وبالتالي يكون بمنأى عن المسائلة القانونية نتيجة سوء تسييره للشأن المحلي وما ينجم عنه بما لا يخدم مصالح البلدية ومواطنيها وكذا تحقيق الهدف المنشود من سياسية الدولة سواء على المستوى المحلي أو الوطني.

في ظل كل المعطيات التي سبق لنا بيانها من خلال عرض أهمية موضوع الدراسة والهدف من معالجته، تتبلور لنا إشكالية البحث الرئيسية والمتمثلة في مدى فعالية نظام الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية في الحفاظ على استقلالية البلدية من جهة ونجاعة الأداء المحلي في التسيير وتحقيق التنمية المحلية من جهة أخرى.

لدراسة هذا الموضوع والبحث تقتضي منا الإجابة على الإشكالية أن نتبع ابتداءً في كل ذلك المنهج الوصفي من خلال التعبير عن الحالة كما هي في الواقع مع محاولة الإشادة فيما يجب أن تكون عليه مستقبلا، مقترنا بمنهج تحليلي من خلال البحث والتحليل في جزئيات النصوص القانونية والأحكام القضائية والآراء الفقهية المختلفة ذات الصلة بموضوع الدراسة في ظل المقارنة بينها وترجيح أحدها عن الآخر والأخذ به أو تقديم وجهة نظرنا مع بيان مبررات وأسس ذلك.

وإذا كانت دراستنا منصبية بالأساس على التشريع الجزائري فإننا لن نعدم المقارنة من حين لآخر بالإشارة إلى تشريعات أجنبية كلما اقتضت الضرورة لذلك دون التخلي دائما عن المنهج التاريخي في مواقع متعددة لا سيما عند دراسة تطور التشريع البلدي في الجزائر.

وفي سبيل الإجابة على إشكالية هذا البحث اعتمدنا على خطة ثنائية تسمح لنا بمعالجة مختلف جوانب الموضوع من خلال تقسيمه إلى بابين، تضمن الباب الأول حدود الرقابة من خلال البحث في مدى استقلالية البلدية في تسيير الشأن المحلي كمبدأ عام، وحتى يقتضي هذا الباب إيفاء حقه من تقسيم جعلناه في فصلين، حيث تناولنا في الفصل الأول دراسة الجهاز التداولي للبلدية باعتباره أهم جهاز على

مستوى البلدية، في حين خصصنا الفصل الثاني منه للجهاز التنفيذي مع تضمين كل فصل لمباحث ومطالب وفروع حسب احتياجات الفكرة المراد معالجتها لذلك.

في حين خصصنا الباب الثاني من البحث لدراسة مظاهر هذه الرقابة كاستثناء على أسلوب التسيير الديمقراطي للشأن المحلي وتجسيدها لنظام اللامركزية الإدارية في التنظيم والتسيير المنتهج في الجزائر من خلال تقسيمه هو الآخر إلى فصلين، حيث عالجتنا في الفصل الأول منه كيفية تجسيد الرقابة العضوية الممارسة على البلدية، في حين تم تخصيص الفصل الثاني لدراسة الرقابة الموضوعية وأثرها على استقلالية البلدية على أن نختم بحثنا في الأخير بنتائج واقتراحات نراها ضرورية نُضمنها هذه الدراسة.

المباج الأول

حدود الرقابة الإدارية على

البلدية

الباب الأول

حدود الرقابة الإدارية على البلدية

تلعب الرقابة الإدارية على البلدية والمنتخبين دورا هاما وأساسيا في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون. فهي كنظام ممارس على البلدية باعتبارها وحدة قاعدية من وحدات الدولة لا يكون إلا في مجال ونطاق محدد أساسه النص التشريعي، على أساس أنه لا مجال لتطبيق رقابة إدارية على البلدية دون النص عليها قانونا، حيث تمارس هذه الرقابة جهة الوصاية بمختلف درجاتها في مواجهة أجهزة إدارية على مستوى البلدية.

وتتنوع هذه الأجهزة وتوزع إلى أجهزة منتخبة تمارس صلاحياتها وفقا لما هو منصوص عليه قانونا وبناءً على الإرادة الشعبية التي مكنتها هذا الحق، غايتها في ممارستها لصلاحياتها تحقيق ما وعدت به عند تقديم برامجها الانتخابية وفي نفس الوقت تحقيق ما هو مسطر من الجهاز الحكومي كبرامج محلية أو وطنية، أين تمارس مهامها وصلاحياتها من خلال نظام مداولات وعمل منظم ومحكم ونعني به الجهاز التداولي في البلدية وهو المجلس الشعبي البلدي الذي يتكون من أعضاء منتخبين من مواطني البلدية بكل ديمقراطية ووفق نظام انتخابي، ونظرا لكونه جهازا أساسيا في البلدية فإن المشرع أخضعه لنظام رقابي بشتى صوره وأشكاله (فصل أول).

كما يوجد إلى جانب هذه الأجهزة المنتخبة والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي كجهاز تداولي، أجهزة أخرى متعددة تسهر على تسيير وإدارة البلدية كقاعدة للامركزية، منها ما يأتي عن طريق الانتخاب ونعني به رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومنها ما يتم تعيينه سواء على المستوى المحلي (الوالي أو رئيس المجلس نفسه)، أو من طرف الجهاز المركزي في الدولة ونعني به الأمين العام للبلدية وكل مساعديه. وتجدر الإشارة أنه على الرغم من طريقة التعيين التي يباشر بها هؤلاء المسؤولين الإداريين إلا أنهم يعملون دائما تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، يضاف إلى ذلك أن نمط أو أسلوب الرقابة الممارس على الجهاز التنفيذي للبلدية لا يكون بنفس الدرجة والأسس التي هي عليها بالنسبة للجهاز التداولي (فصل ثان).

الفصل الأول

الجهاز التداولي للبلدية

تشكل البلدية باعتبارها همزة وصل بين السلطة المركزية والمواطن إطارا مؤسساتيا للمشاركة الشعبية من خلال المساهمة في صنع القرار المحلي ودون الخروج عن السياسة العامة للدولة، إذ تباشر البلدية الاختصاصات المخولة لها قانونا عن طريق جهاز تداولي يتمثل في المجلس الشعبي البلدي الذي يستمد شرعيته أساسا من مبدأ عام يتجسد في الانتخاب.

ويُعد نظام الانتخاب في الواقع الوسيلة التي من خلالها تتجسد هذه الرقابة على البلدية وتظهر بالتالي مدى نجاعتها، إذ أن وجود مجلس شعبي بلدي منتخب ديمقراطيا وبكل حرية وشفافية يترتب عليه مجلس منسجم يتكون من منتخبين يعبرون حقيقة عن إرادة مواطني البلدية بما يعود بالنفع على هذه الأخيرة، وبالنتيجة يكون صمام أمان في مواجهة جهة الرقابة أو الوصاية. لأن النظام الانتخابي الديمقراطي هو الذي يُنتج لنا منتخبين قادرين على تحمل مسؤولياتهم والقيام بالمهام المنوطة بهم على أكمل وجه، ما يستدعي القول أن أساس الطريق إلى عضوية المجلس البلدي لا تكون إلا عن طريق الانتخاب وبكل ديمقراطية (مبحث أول).

إذا فانتخاب المواطنين لممثلهم على مستوى الوحدات المحلية بكل حرية وديمقراطية سوف ينجم عنه مجلسا ديمقراطيا قويا يمارس صلاحياته واختصاصاته وفقا لما هو منصوص عليها قانونا ووفقا لما هو معمول به في نظام تسيير المجالس الشعبية البلدية من خلال تشكيل اللجان الدائمة أو الخاصة للتكفل واحتواء جميع القطاعات التي تهم شؤون الحياة العمومية ومصالح المواطنين، زيادة على عقد الدورات العادية و/أو الدورات الاستثنائية كلما اقتضت الضرورة ذلك وغيرها من الاختصاصات على أن تكون كلها في إطار ما تضمنته القوانين سيما قانون البلدية 10-11 (مبحث ثان).

المبحث الأول

الانتخاب كطريق لعضوية المجالس الشعبية البلدية

نهج المشرع الجزائري في تشكيله وتكوينه للمجالس الشعبية البلدية النهج الديمقراطي العام، حيث لا يمكن أن يكتسب صفة العضوية بالمجلس إلا الشخص الذي يتم اختياره من بين منتخبي البلدية بعد أن يتقدم في إطار قائمة حزبية أو قائمة حرة ولا مجال للتقدم للانتخاب بصفة فردية وفقا للنظام الانتخابي المعتمد في الجزائر، وقد أوجب المشرع في قانون الانتخاب وقانون البلدية لمن يتقدم ويترشح ضمن قائمة من القوائم الانتخابية أن تتوفر فيه جملة من الشروط الموضوعية والشروط الشكلية (مطلب أول).

كما حدّد وضبط سواء بموجب قانون البلدية أو قانون الانتخابات النظام الاجرائي الذي تسير وفقه العملية الانتخابية سواء ما تعلق منها بالعمليات التحضيرية والتنظيمية للعملية الانتخابية، أو ما تعلق منها بالعملية الانتخابية في حدّ ذاتها والنتائج المترتبة عنها، زيادة على تحديده وضبطه لحقوق وواجبات العضو المنتخب (مطلب ثان).

المطلب الأول

الشروط المستوجبة لعضوية المجالس الشعبية البلدية

الثابت أن مختلف الدراسات المتعلقة بالإدارة المحلية استقرت على مبدأ الانتخاب الكلي المباشر واعتبرته ضرورة حتمية من ضرورات البناء السياسي⁽¹⁾ تستوجب أن يتقدم لهذه الإدارة (الجماعة المحلية) الأفراد الأكثر تمثيلا للمصلحة المحلية والقادرين على تحقيقها⁽²⁾ وتجسيدها ميدانيا.

لذلك استوجب المشرع سواء من خلال قانون الانتخابات أو قانون البلدية الجاري العمل به ضرورة أن تتوفر فيمن يتقدم لعضوية المجالس البلدية جملة من الشروط القانونية تنفرع إلى شروط موضوعية نتناولها في (فرع أول) وأخرى شكلية إجرائية في (فرع ثان)

¹. محمد كامل ليلة، الديمقراطية والإدارة المحلية، مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع سنة 1966، ص 568، ومحمود عاطف البناء، نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1968، ص 19.

². نجيب محمد بكير، القانون الإداري، ص 93، و طريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، الطبعة 2، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر، 1976، ص 126.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

حددت المادة 79 من قانون الانتخابات الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون في كل شخص يود أن يعلن ترشحه والتي أحالت بدورها جزء منها إلى المادة 03 من قانون الانتخابات 10-16⁽¹⁾، بأن جعلت شروط الناخب تنطبق هي الأخرى على شروط المترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت على أنه " يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاءه منه.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية".

ما يؤخذ على هذا النص أنه أحال في الشروط لأحكام المادة 03 من القانون⁽²⁾ العضوي ولكنه أغفل الإحالة إلى باقي الشروط المتضمنة بالمادة 4 و 5 من نفس القانون والخاصة بالناخب والتي تستوجب تطبيقا بصفة أولى على المترشح الذي سيتولى أمور الناخبين بالبلدية التي ترشح فيها وشروط الترشح للعضوية⁽³⁾ هي كالاتي:

1. القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادر في 2016/08/28.

2. تنص المادة 03 من القانون العضوي 16. 10 على أنه "بعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر 18 سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

3. سامي الوافي، النظام الانتخابي الجزائري و دوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الأول، يناير 2017، المركز العربي الديمقراطي، ألمانيا، ص 20 وما بعدها.

أولاً: شرط السن

اشترط المشرع لأجل الترشح لعضوية المجالس البلدية المنتخبة أن يكون المترشح بالغا سن 23 سنة كاملة على الأقل يوم الاقتراع⁽¹⁾ بعد أن كانت في ظل القوانين الانتخابية السابقة لا تقل عن 25 سنة⁽²⁾. وعنصر السن في حقيقة الأمر مرتبط ارتباطاً أساسياً بمستوى الإدراك والقدرة على أداء المهام فضلاً عن ارتباطه بسن الأهلية القانونية (الرشد) والذي حُدّد وفقاً للقانون المدني بسن 19 سنة كاملة⁽³⁾، ذلك أن خاصية وجوه العملية الانتخابية وما يترتب عليها من نتائج على عملية تسيير الشؤون المحلية تستدعي اختيار ممثلين لهم القدرة والكفاءة والخبرة والقيادة⁽⁴⁾ وهذه حتماً لن تتوفر في من لم يبلغ سن 23 سنة.

كما أن هذا السن سيُسهم في تثبيت المجالس المحلية وإتاحة الفرص للشباب لتحمل المسؤولية والمشاركة في صنع القرار المحلي وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية.

والملاحظ في شرط السن القانوني، أنه قد لا يتحقق في غالب الأمر من الناحية الواقعية والعملية خاصة في إطار النظام الانتخابي ولو كان عاملاً إيجابياً لأنه لن يؤتي ثماره لسببين:

الأول وهو أن عضوية المجلس البلدي وتسييره تتطلب بعض الخبرة والخدمة السياسية والممارسة بالإضافة إلى التعقل والتبصر والتريث في اتخاذ القرار، أما السبب الثاني فمفاده أن تخفيض السن في الواقع إن كان يصلح لمن لم يكمل مستواه الدراسي فإنه لا يصلح لمن أكمل دراسته الجامعية. إذ أن أغلب الدارسين يتخرجون وهم في سن 23 سنة وهو سن يتطلب أداء الخدمة الوطنية باعتباره من بين الشروط

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 1، الجزائر 2012، ص 174، و مولاي هاشمي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مقال منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 12، جانفي 2015، ص 193.

². المادة 68 من القانون 80.08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 03 ونص المادة 77 من قانون 89.13 المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 32، بالإضافة إلى المادة 93 من أمر 97.07 المؤرخ في 06/03/1997 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة في 06/03/1997، كلها تضمنت تحديد سن الترشح بـ 25 سنة كاملة يوم الاقتراع.

³. المادة 40 من القانون المدني الصادر بموجب أمر 75.58 المؤرخ في 25 سبتمبر 1975، جريدة رسمية عدد 78 المؤرخة في 30/09/1975 المعدل والمتمم تنص على أنه: "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية، ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية وسن الرشد تسعة عشرة (19) كاملة".

⁴. فهد بن إبراهيم الضويان، الإطار القانوني لعملية انتخاب المجالس البلدية السعودية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 4، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر 2014، ص 549.

المستوجبة لتقديم الترشح، لذلك نرى أن سن 25 سنة الذي كان معمولا به في القوانين السابقة هو سن معقول عمليا وواقعا.

ما تجب الإشارة إليه ورغم الملاحظة المبرزة أعلاه أن السن الذي استوجبه المشرع يعد تطورا هاما في السياسة التشريعية الجزائرية بالمقارنة مع دول أخرى مختلفة تستوجب 25 سنة وأخرى أكثر من ذلك⁽¹⁾، في حين نجد تشريعات تشترط سن أقل كالتشريع الفرنسي الذي يشترط سن 18 وهو سن الانتخاب بما يجعله مختلفا ومتميزا عن القانون الجزائري.⁽²⁾

ثانيا: شرط الجنسية الجزائرية

تعتبر الجنسية رابطة ولاء وانتماء بين الفرد ودولته، فإذا كانت جميع التشريعات تشترط في المواطن أن يكون متمتعا بجنسية الدولة ليسمح له بالمشاركة في عملية الاقتراع، فإنه من باب أولى أن يتم التأكيد على هذا الشرط بالنسبة للراغب في الترشح لتمثيل مواطني الدولة، إذ لا يعقل المساواة بين المواطن الأجنبي والمقيم في الدولة في ممارسة الحقوق السياسية⁽³⁾ وذلك لكونها لصيقة بمفهوم المواطنة أساسا وقد أوردتها المشرع الانتخابي دون تحديد طبيعتها⁽⁴⁾.

وقد اشترطت كل قوانين الانتخابات المتعاقبة في الجزائر لسنة 1989، 1997، 2012، 1989 وصولا إلى قانون 2016 شرط الجنسية الجزائرية دون تحديد طبيعتها فيما إذا كانت أصلية أو مكتسبة⁽⁵⁾، فالمشرع من خلال هذا الأخير فتح المجال أمام أي شخص يحمل الجنسية الجزائرية سواء أكانت أصلية

¹. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، الطبعة 01، 1996، دار النهضة العربية، مصر، ص 125.

². بن ورزق هشام، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسي، جامعة باب لغور، خنشلة، العدد 05، مجلد 11، الصادرة بتاريخ 2016/01/11، ص 164.

³. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1991، ص 273.

⁴. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر سنة 2011، ص 14.

⁵. وحيدة قدومة، قراءة في نظام الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية في القانون العضوي 16. 10 المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، جوان 2018، ص 255.

أم مكتسبة⁽¹⁾ للترشح لعضوية المجالس البلدية فهو لم يفرق بين الجنسيتين ولم يكن متشددا في ذلك، كما لم يميز أيضا بين الجنسين إذ أعطى للمرأة الجزائرية حق ممارسة واجب الانتخاب والترشح على قدم المساواة مع الرجل حتى لو كانت المرأة الجزائرية متزوجة من شخص أجنبي لا يحمل الجنسية الجزائرية.

ثالثا: شرط إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الاعفاء منها

استوجبت هذا الشرط جميع النصوص التشريعية المتعلقة بالنظام الانتخابي في الجزائر عبر كل المراحل على اعتبار أنه شرط ذو طبيعة مزدوجة، فمن جهة هو شرط ناتج عن الالتزام العام الذي فرضه القانون على كل مواطن جزائري من حماية للتراب الوطني واستقلال البلاد والدفاع عنها، ومن جهة أخرى هو واجب مقدس تناولته المادة 76 من دستور الجزائر المعدل في سنة 2016 بعبارتها " على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية.

- التزام المواطن إزاء الوطن وإجبارية المشاركة في الدفاع عنه واجبان مقدسان ودائمان...".

وعلى ذلك فإداء واجب الخدمة الوطنية⁽²⁾ هو شرط استوجبه القانون تلبية لهذا الواجب حتى ولو كان هذا الشرط يقتصر على الرجال دون النساء، فالنساء غير ملزمات بأدائه بنص القانون المتعلق بالخدمة الوطنية⁽³⁾، ومن جهة أخرى فاشتراط أداء واجب الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها تقتضيه ضرورة عملية لا علاقة له بحرية وحق الترشح في حد ذاته ذلك. أن وجوب أداء الخدمة الوطنية والاستعداد لها قد

¹. للتمييز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة يمكن الاطلاع على أحكام المواد من 06 إلى 14 من أمر 70.86 المؤرخ في 15/12/1970، الجريدة الرسمية عدد 105 المتضمن قانون الجنسية المعدل والمتمم بأمر 05.01 المؤرخ في 27/05/2005، الجريدة الرسمية عدد 15.

². يستعمل مصطلح الخدمة الوطنية وليس مصطلح الخدمة العسكرية كما هو الشأن في بعض الدول الأجنبية من ذلك القانون المصري في بيانه لشروط الترشح بنص المادة 75 من قانون 43 لسنة 1979 في الفقرة الخامسة منه بعبارتها " أن يكون المترشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي من أدائها طبقا للقانون..."، مأخوذ من محمد صلاح عبد البديع السيد، مرجع سابق، ص 125.

والمشروع في كل النصوص سواء المتعلقة بالخدمة الوطنية وغيرها يستعمل هذا المصطلح على أساس أن الشخص المستدعى أو الذي يلبي نداء الواجب الوطني إنما هو يؤدي خدمة للوطن وليس خدمة للمؤسسة العسكرية، فضلا على إعطاء الطابع الوطني لهذه المهمة وليس الطابع العسكري، زيادة على ذلك فالذي يؤديها ملزم بفترة زمنية معينة محددة بقانون الخدمة الوطنية ويستعيد صفته المدنية التي كان يكتسبها قبل أداء الخدمة الوطنية، إلا الذين يبرمون عقود الالتحاق بالمؤسسة العسكرية يصبحون في حكم القوات المسلحة ويخضعون للنظام العسكري وقوانينه ولا يعودوا يؤديون في خدمة وطنية إنما تنشأ على عاتقهم التزامات وتترتب لهم حقوق بمناسبة الانتساب إلى المؤسسة العسكرية.

³. قانون 06-14 المؤرخ في 9 أوت 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، جريدة رسمية عدد 48.

يلحق الشخص وهو في عهده الانتخابية، إذ لا يعقل أن يختاره المواطنون لتسيير شؤون بلديتهم وفجأة يجد نفسه مطالباً بأداء واجب الخدمة الوطنية وعليه تلبية هذا النداء (الاستدعاء) عندها سيتترك مقعده النيابي بالمجلس الشعبي البلدي، وتبعاً لذلك فإنه سوف يتخلى عن تأدية واجبه في تمثيل الشعب وسيجعله يتصل بسبب خارجي عن كل وعد قطعه لناخبيه وعن الأمانة التي تحملها بتقديمه للترشح وتحمل مسؤولية خدمة مواطني بلديته.

على هذا الأساس فتقديم ملف الترشح يستلزم وثيقة إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الاعفاء منها كونها شرطاً أساسياً لقبول الترشح طبقاً لما يستوجبه القانون الانتخابي في المادة 79 بعبارتها " يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:

...أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الاعفاء منها"، يضاف إلى الاعتبارين السابق الإشارة إليهما أنه لا يتصور التحاق شخص بالمجلس الشعبي البلدي منتخبا وعضوا ثم تزول هذه الصفة عنه باستدعائه للخدمة الوطنية واستخلافه بعضو آخر، ناهيك لو لم تقتصر هذه الحالة في شخص واحد بل في عدة أشخاص ومن المحتمل أن تشمل جميع أعضاء المجلس المنتخبين، وبالتالي وضع كهذا لا شك في أنه لا يخدم استقرار المجالس المنتخبة لذا وجب على كل المترشحين الالتزام بأداء هذا الشرط.⁽¹⁾

رابعاً: شرط التمتع بالحقوق السياسية والمدنية

الأصل أن كل شخص في وضع عادي وطبيعي له الحق دستورياً وقانونياً أن يُنتخب ويُترشح سواء في المجالس البلدية أو الولائية أو حتى في الانتخابات التشريعية أو الرئاسية، غير أنه إذا حُرِمَ بمقتضى نص قانوني من حقوقه السياسية والمدنية بناءً على إجراءات قانونية فإنه لا مجال له للانتخاب أو الترشح في مختلف المجالس المنتخبة.

كما أن الثابت قانوناً لا يجوز حرمان أي شخص من حقوقه المدنية والسياسية بصفة تلقائية ومن أي سلطة كانت ما لم يكن ذلك بموجب حكم قضائي يقضي عليه بعقوبة أصلية ويضيف لها عقوبات تكميلية سواء في الجرائم المكيفة على أنها جنح أو المكيفة على أنها جنائيات. هذا وقد أشارت المادة 09 من قانون العقوبات⁽²⁾ إلى العقوبات التكميلية التي يحكم بها على الجاني وتمثلت في: "1/ الحجز القانوني، 2/

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 174.

² جاء تعديل المادة 09 من قانون العقوبات بمقتضى القانون 06. 23 المؤرخ في 20/12/2006 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 84 بتاريخ 24 ديسمبر 2006 وأضيف لهذه المادة، المادتين 09 مكرر و 09 مكرر/ 1، ص 12.

الحرمان من ممارسة الحقوق الوطنية والمدنية والعائلية بالإضافة إلى باقي العقوبات التي عدتها ب12 حالة بنص المادة السالفة الذكر، كما أوردت المادة 09 مكرر 01 في بيانها لهذه الحقوق أنها استعملت عبارة الحقوق الوطنية بدلا من الحقوق السياسية. ومن ثم نرى أنه حتى يكون هناك انسجام بين النصوص القانونية والدستور وقانون الانتخابات وقانون البلدية ومختلف التشريعات المرتبطة بها لاسيما قانون العقوبات هو وجوب استعمال صياغة واحدة أو مصطلح واحد حتى ولو تضمن نفس المحتوى، وتتمثل صور الحرمان من ممارسة الحقوق المدنية والوطنية مضافا إليها العائلية في الآتي:

- 1- العزل أو الاقصاء من جميع الوظائف والمناصب العمومية التي لها علاقة بالجريمة.
 - 2- الحرمان من حق الانتخاب أو الترشح ومن حمل أي وسام.
 - 3- عدم الأهلية لأن يكون مساعدا محلفا أو خبيرا أو شاهدا على أي عقد أو شاهدا أمام القضاء إلا على سبيل الاستدلال.
 - 4- الحرمان من الحق في حمل الأسلحة، وفي التدريس، وفي إدارة مدرسة أو الخدمة في مؤسسة التعليم بوصفه أستاذا أو مدرسا أو مديرا.
 - 5- عدم الأهلية لأن يكون وصيا أو قيدا.
 - 6- سقوط حقوق الولاية كلها أو بعضها.
- على أن يبدأ سريان الحرمان المنصوص عليه في المادة 9 مكرر 01 من يوم انقضاء العقوبة السالبة للحرية أو من يوم الافراج عن المحكوم عليه، فإذا كان محكوما عليه بحكم جنائي فتسري لمدة 10 سنوات، وإذا كان محكوما عليه بجنحة وفقا لما يحددها القانون (حالات الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من هذه الحقوق) تسري لمدة لا تزيد عن 05 خمس سنوات كاملة حسب ما تقتضيه المادة 14 من قانون العقوبات⁽¹⁾.

خامسا: عدم تحقق إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به

¹- Jean- Claude Bastion, Nicole Chabannier, le droit des élections Locales, L, G, D, J, France, 2004, p 26.

إن الحق في الترشح لخدمة وتسيير البلدية ومواطنيها يندرج ضمن أعمال التصرفات القانونية⁽¹⁾ التي تستوجب التمتع بالأهلية القانونية والتي يباشرها الشخص طبقا للقانون الانتخابي إذا بلغ 18 سنة كاملة إذا كان ناخبا و/أو بلوغه 23 سنة إذا كان منتخبا.

ويقصد بعدم تحقق حالة من حالات فقدان الأهلية القانونية ألا يكون تحت طائلة عوارض الأهلية من جنون وعته وسفه، بمعنى أنه إذا اعترضته إحدى هذه الحالات يكون غير مدرك وفاقدًا للتمييز ومن ثم لا يكون قادرا بأي حال من الأحوال على أداء المهام المنوطة به في حالة حصوله على صفة عضو منتخب بالبلدية، وهي مهام ومسؤولية تتطلب الإدراك والتمييز وأن يكون الشخص في كامل قواه العقلية.

سادسا: ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية مالم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية

استوجب المشرع هذا الشرط بموجب المادة 79 من قانون الانتخاب لسنة 2016 بعدما كان القانون السابق 12 - 01⁽²⁾ المؤرخ في 12/1/2012 يشترط في المادة 78 منه ألا يكون المترشح مدانا بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به والذي كان يُعتبر شرطا غامضا مبهما نظرا لعدم تحديد ماهية الأفعال الإجرامية التي تدرج ضمن هذا المفهوم. وقد كان هذا الشرط من ضمن الشروط التي وقفت في وجه العديد من المترشحين، لذلك ورفعا لكل غموض وليس وبحثا عن الدقة في صياغة النصوص القانونية والشروط المستوجبة جاء نص المادة 79 أكثر دقة ووضوحا بشأن هذا الشرط، إذ يشترط لتحقيقه:

- أن يكون الحكم حكما جزائيا نهائيا: والمقصود بالحكم النهائي هو الذي استنفذ جميع طرق الطعن العادية وغير العادية وفق ما ينص عليه قانون الاجراءات الجزائية⁽³⁾.

¹. الأهلية المستوجبة هي أهلية الأداء وليست أهلية الوجوب والتي تتحدد بـ " صلاحية الشخص لمباشرة التصرفات القانونية" وهذه الأخيرة تكون طبقا لما يعرف في القانون المدني فيما يخص التمتع بأهلية الأداء التي تدور بين التصرفات النافعة نفعاً محضاً والتصرفات الضارة ضرراً محضاً وكذا التصرفات الدائرة بين النفع والضرر. أنظر تفصيل ذلك، توفيق أحسن فرج، النظرية العامة للالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان سنة 2008، ص 178.

². القانون العضوي 01.12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01.

³. الأحكام النهائية القابلة للتنفيذ لاسيما في شقها الجزائي هي الأحكام المستنفذة لكل طرق الطعن العادية وغير العادية من معارضة واستئناف و طعن بالنقض، وعلى ذلك إذا كان الحكم استنفذ الطرق العادية ولكنه مطعون فيه أمام المحكمة العليا

- أن الحكم النهائي يتعلق بأفعال إما توصف بجناية أو جنحة: وهنا المشرع وضع حكما عاما سواء كانت هذه الجنايات تمس النظام والأمن العام (كالجرائم الإرهابية وما في حكمها) أو الجنايات وفقا للقانون العام⁽¹⁾، بالإضافة إلى الجرح والأفعال التي تكيف على أنها جناح وهي الأفعال العمدية، أما الحكم الذي يترتب على ارتكابه جنحة من الجرح غير العمدية فلا يحرم مرتكبه من حقه في الترشح لعضوية المجلس البلدي كمن يرتكب جنحة القتل الخطأ مثلا وغيرها من الجرائم التي ترتكب عن غير قصد أو عمد.

- أن يكون الحكم الصادر متضمنا لعقوبة سالبة للحرية سواء كانت سجنا أو حبسا

بمعنى أن تكون العقوبة المحكوم بها نافذة، أما العقوبات غير النافذة فلا تمنع الشخص من حقه في التقدم للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي.

ما تجب الإشارة إليه أن الحكم النهائي الصادر يسري في مواجهة الشخص المتقدم للترشح سواء كان الشخص موقوفا لأجله أم غير موقوف، على أساس أن الشخص إذا كان موقوفا قبل صدور الحكم النهائي ثم أصبح الحكم نهائيا وهو لا يزال موقوفا لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يعلن ترشحه وهو داخل المؤسسة العقابية يقضي في عقوبته حتى ولو خرج من المؤسسة العقابية قبل انتهاء أجل إيداع الترشيحات...

أما إذا كان المحكوم عليه غير موقوف ومع ذلك صدر الحكم النهائي النافذ سالبا للحرية فإنه سينفذ تطبيقا لنظام تطبيق العقوبات، ذلك أن الشخص الذي يريد التقدم للترشح يجب ألا يكون تحت تهديد تنفيذ عقوبة سالبة للحرية في حقه، إذ يجب أن يكون خاليا من أي تهديد فيما يتعلق بحريته لأن تمثيله للمنتخبين على مستوى المجلس يتعارض وهذه الوضعية.

يضاف إلى كل ما سبق أنه من غير المقبول أن يتقدم شخص طالبا انتخابه ووضع الثقة فيه وهو محبوس أو مهدد بالحبس أو السجن لاحقا، فالثقة التي يريد أن يحصل عليها يجب أن يمارسها فعلا ويجسدها في عمله بصفته عضوا في المجلس الشعبي البلدي.

عن طريق الطعن بالنقض فلا يعد حكما نهائيا في شقه الجزائي، ومن ثم لا يمكن حرمان الشخص من حقوقه إلا بعد الفصل في القضية من طرف المحكمة العليا بقرار يقضي بعدم قبول الطعن سواء في الشكل أو الموضوع.¹ المادة 87 مكرر من قانون العقوبات تنص على أنه: "يعتبر فعلا إرهابيا أو تخريبيا في مفهوم هذا الأمر، كل فعل يستهدف أمن الدولة، الوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقرار المؤسسات وسيورها العادي عن طريق أي عمل غرضه...".

ولتحقق هذا الشرط استوجب القانون الانتخابي بمادته 79 ألا يكون قد رُدَّ اعتبار هذا المحكوم عليه نهائياً والذي يكون قد قضى عقوبته أو استفاد من الإفراج، فإذا حصل الشخص على رد اعتباره قبل تقديم ملفه للترشح فيكون من حقه الترشح، لأن العبرة في حساب الآجال هي بتاريخ إيداع ملف الترشح وليس بتاريخ الاقتراع كما أن مراقبة ملفه ومدى توفره على الشروط القانونية تكون يوم إيداع ملفه بصفة رسمية سواء في إطار قائمة حرة أو تحت غطاء حزب أو مجموعة أحزاب سياسية.

سابعاً: أن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها

تستوجب المادة 79 من قانون الانتخابات هذا الشرط بعبارتها... " ويكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها..."، ولا يمكن للشخص أن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية إلا إذا كان له موطن في تلك البلدية التي تحتوي الدائرة الانتخابية لأن هذه الأخيرة تشكل الإطار الجغرافي الذي تجري في فضائه عملية المنافسة الانتخابية التي تفضي إلى تحديد ممثل الهيئة الناخبة لهذه الدائرة في المجلس النيابي⁽¹⁾.

والشخص في حقيقة الأمر لا يمكن أن يكون مقيداً في الدائرة الانتخابية ما لم يكن مسجلاً في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه بمفهوم المادة 36 من القانون المدني حسب ما ورد بالمادة 04 من قانون الانتخابات فيما يخص بيان الشروط المستوجبة في الناخب. وتقسيم الدوائر الانتخابية هو من الأساليب التي تعتمد من طرف أنظمة الحكم للتحكم في نتائج العملية الانتخابية، بل أنه غالباً ما نلاحظ أنه إذا ما أُريد لحزب معين في منطقة معينة عدم سيطرته على مجلس ما بلدياً كان أو ولائياً هو القيام بتشتيت الأصوات عن طريق تفتيتها إلى دوائر انتخابية صغيرة، وذلك تفادياً للاصطدام مع أي حزب لا يرغب فيه النظام، وهو في الواقع ما كان محل تجاذبات خلال الفترة التي أعقبت قانون الانتخابات لعام 1989 بعد إقرار التعددية بمقتضى دستور 1989 بل وتجسدت في مختلف قوانين الانتخابات حتى قانون الانتخابات لسنة 2016 والذي نصت المادة 26 منه على أنه "يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو من بلدية أو من عدة بلديات.

تحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون".

1. أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2005 - 2006، ص 116.

من خلال هذا النص نجد أن كل ناخب وكل مترشح يجب أن ينتمي إلى دائرة انتخابية واحدة بعد إجراء تقسيم للدوائر الانتخابية عبر الوطن بمقتضى نصوص قانونية ولهذا الإجراء أهمية كبيرة في العملية الانتخابية بوصفه الوعاء الانتخابي الذي يتحكم فيها⁽¹⁾.

وتقسيم الولاية أو حتى البلدية إلى دوائر انتخابية له الفضل في تسهيل مهمة الناخبين في اختيار ممثليهم بعكس الحال لو كانت الدولة دائرة انتخابية واحدة، حيث يصعب اختيار الناخب لمن يمثله سواء في البرلمان أو في المجالس المحلية نظرا لعجزه عن معرفة كل المترشحين معرفة دقيقة. ذلك أن جدية الانتخابات تقتضي تقسيم الدولة إلى عدة دوائر ويفضل ألا تكون بالغة الصغر فيسهل التدخل في الانتخابات والتأثير على الناخبين وألا تكون بالغة الكبر فيقع الناخب في حيرة المفاضلة بين كفاءات المرشحين نظرا لعدم معرفته لكل واحد منهم معرفة جيدة وكافية وبالتالي يؤدي إلى الاختيار العشوائي للممثلين وإعطاء مسؤوليات لأشخاص قد لا يكونون مؤهلين لتحملها⁽²⁾.

ثامنا: الشروط المستوجبة في الناخب إعمالا للمادة 4 و5 من القانون العضوي للانتخابات

استوجب المشرع ضمن كل من المادتين 4 و5 من قانون 10-16 في كل شخص يؤدي واجبه الانتخابي شروطا إلى جانب تلك الواردة في المادة 03، وعلى الرغم من أن المادة 79 اكتفت فقط بالإحالة إلى المادة 03 فيما يخص بعض الشروط المستوجبة في الناخب إلا أنه كان الأولى بالمشرع النص على وجوب استيفاء المترشح لجميع الشروط المستوجبة في الناخب، على اعتبار أن مهمة التمثيل والعضوية مهمة أكبر وأوسع وأخطر من مهمة الناخب، هذا الأخير الذي يكتفي بإبداء رأيه في من يمثله في المجلس فقط في حين أن الترشح للعضوية هو دور ومهام، ومن ثم فالأولى أن هذه الشروط تُستوفى في المترشح قبل الناخب، فمن لا يكون له حق الانتخاب لا يكون له حق التمثيل بالنتيجة وتتمثل هذه الشروط في الآتي:

1 - شرط التسجيل في القائمة الانتخابية (شرط شكلي خاص بالناخب): استوجبت المادة الرابعة من قانون الانتخابات أنه يتعين على كل شخص يود الانتخاب بدائرة انتخابية معينة أن يسجل بالقائمة

¹. شوقي تمام يعيش، التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر، مجلة المفكر جامعة بسكرة، العدد 09، ماي 2013 ص 174.

². مزياني فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 101.

الانتخابية محل الدائرة والحصول على بطاقة الناخب وذلك لا يتأتى إلا إذا كان متوطنا بالبلدية أي أن يكون له محل إقامة وفقا لما تستوجبه المادة 36 من القانون المدني⁽¹⁾.

وتعرف القوائم الانتخابية بالوثيقة التي تحصي الناخبين وترتب فيها أسماءهم ترتيبا هجائيا وتحتوي على بياناتهم الشخصية، فهي عبارة عن قوائم رسمية تضم أسماء المواطنين الذين استوفوا الشروط القانونية لحظة التسجيل الخاصة بصفة العضوية في هيئة الناخبين، والتي يتحدد من خلالها الناخب والنائب، إذ يعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية شرطا إلزاميا لممارسة حق التصويت والترشح إذ لا يستطيع أي مواطن ولو كان مستوفيا لجميع الشروط اللازمة لحق الانتخاب أن يدلي بصوته في أي انتخابات واستفتاءات ما لم يكن اسمه مدرجا بالقائمة الانتخابية، وذلك لأن التسجيل بها يعد شرطا لممارسة الحقوق السياسية وليس شرطا لاكتسابها، فالتسجيل بالقوائم الانتخابية ليس منشئا للحق في الانتخاب أو الترشح وإنما هو حق مقرر وكاشف لحق سبق وجوده، ويتولى ضبط هذه القوائم المصالح المختصة في كل بلدية كما تسهر على مراجعتها سنويا مراجعة عادية، إضافة إلى جواز مراجعتها استثنائيا قبل المواعيد الانتخابية وذلك تحت إشراف ورقابة لجنة إدارية.

وتعتبر بطاقة الناخب إحدى أهم الآثار المترتبة على التسجيل بالقائمة الانتخابية كقرينة على استيفاء الناخبين لجميع الشروط الموضوعية للانتخاب وتسجيلهم بها ولم يلحقهم أي مانع من موانع التصويت.

بل نظرا للأهمية البالغة التي تمثلها القائمة الانتخابية على مجرى العملية الانتخابية ومدى تأثيرها على نتائجها، تحرص التشريعات الانتخابية على وضع ضوابط لمنع التلاعب من أي جهة إدارية في هذه القوائم، كحذف أسماء بعض المستحقين للتسجيل أو إضافة أسماء لا تتوفر فيها شروط التسجيل، مما يؤدي إلى ظاهرة تعدد الأصوات وإهدار عدد كبير منها، كما أدى بالمشروع إلى الحرص على مبدأ وحدة هذه القوائم أي لا يمكن التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة. وتعني هذه الوحدة أن القائمة الانتخابية صالحة لكل الانتخابات ذات الطابع السياسي سواء تعلق الأمر بانتخابات محلية، أو تشريعية أو رئاسية أو استفتاء⁽²⁾.

¹. تنص المادة 36 من القانون المدني على أنه "مواطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكناه الرئيسي، وعند عدم وجود سكنى يقوم محل الإقامة العادي مقام المواطن ولا يجوز أن يكون للشخص أكثر من مواطن واحد في نفس الوقت".

². راجع تفصيل ذلك مقال سامي الوافي، تطبيقات مبدأ المشاركة بالمجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، العدد السابع، الجزائر، السداسي الأول، 2016، ص 302 . 333.

وواضح من خلال نص المادة الرابعة أنها أحالت تطبيق هذا الشرط لأحكام المادة 36 من القانون المدني، غير أن المشرع أورد عدة استثناءات على قاعدة ارتباط الشخص بالموطن وعلى الرغم من تأكيده على عدم التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة طبقا لما نصت عليه المادة 08 من القانون 10-16، وهي الحالات التي تضمنتها المادة التاسعة من ذات القانون، إذ يمكن لكل الجزائريين والجزائريين المقيمين في الخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية أن يطلبوا تسجيلهم بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية في قائمة انتخابية لإحدى البلديات الآتية:

- بلدية مسقط رأس المعني،

- بلدية آخر موطن للمعني،

- بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني..."

يضاف إلى ذلك أن بعض الفئات بسبب وظائفهم لهم أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات المنصوص عليها في المادة 09 من القانون العضوي 10-16، ويتعلق الأمر بأعضاء الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية وموظفي الجمارك الوطنية ومصالح السجون، مع الإشارة أن المشرع في قانون 10-16 استوجب على كل الجزائريين والجزائريين المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذي لم يسبق لهم التسجيل في أي قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم⁽¹⁾، والملاحظ من خلال هذا النص أن المشرع قد أخذ بالتصوير الواقعي للمواطن أي بالإقامة الفعلية بخلاف تشريعات دولية أخرى كالقانون الفرنسي بمادته 102 مدني أين أخذ بالتصوير الحكمي⁽²⁾.

2 - شرط عدم تواجد المترشح ضمن الفئات الآتية

استلزم المشرع بمقتضى المادة 05 من قانون الانتخابات شروطا وجب توافرها في الناخب دون الإشارة إلى وجوب توافرها في المترشح، ومن جهتنا نرى أن هذا الأخير هو الأول بتوافره على هذه الشروط لأنه هو من سيتولى مهام تسيير البلدية ككل، زيادة على أنه وقبل أن يكون مترشحا هو أولا وقبل كل شيء ناخبا تستلزم فيه هذه الشروط وفي كل شخص يود تسجيل نفسه في القائمة الانتخابية، والثابت

¹. وهو الواجب الذي فرضته المادة 07 من القانون العضوي للانتخابات 10-16.

². فريدة زواوي محمدي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر العاصمة سنة 2000، ص 90.

أن القانون أوجب على المترشح قبل إبداء رغبته في الترشح أن يسجل في القائمة الانتخابية وتسجيله في هذه الأخيرة يقتضى بالنتيجة التمتع بهذه الشروط في أثناء ترشحه والتي تتمثل في:

أ. ألا يكون قد سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية

يرتبط هذا الشرط ارتباطا وثيقا بتاريخ الوطن، ومن حق هذا الأخير على أبناءه أن يختار المترشح الذي خدمه سابقا وسيخدمه مستقبلا وأبدا. ومن ثم فكل شخص كان معاديا للثورة التحريرية المباركة أو اتخذ سلوكيات وتصرفات في غير مصلحة الوطن لا حاجة للوطن لخدماته سواء بصفة الحال أو المستقبل. فالعبرة في هذا الشرط أن يكون المواطن وفيا للوطن ولعهد الشهداء والمجاهدين في الحفاظ عليه وبالتالي فمنطقي ألا يتولى تسييره أي شخص كان معاديا لمصلحته ولو اقتصر الأمر على العضوية في المجلس البلدي.⁽¹⁾

ب. من حكم عليه في جناية ولم يُرد اعتباره

ما يلاحظ بشأن صياغة هذا الشرط الوارد بالمادة الخامسة من قانون الانتخابات أنه جاء أكثر اتساعا من الشرط الوارد بأحكام المادة 79 ، ذلك أن هذه الأخيرة استوجبت أن يكون الحكم نهائيا والعقوبة المحكوم بها سالبة للحرية، بينما ما تضمنته المادة الخامسة (05) يقتضي صدور حكم جنائي ولكنها لم تبين هل يتضمن عقوبة سجن أو عقوبة حبس نافذة أو غير نافذة.

إذا فوفقا لهذه الصياغة، نرى أن تحقق هذا الشرط في الذي يرغب في التسجيل في القائمة الانتخابية حتما سيكون مانعا لتقديم ترشحه على أساس أنه طالما ارتكب أفعالا إجرامية كُيفت على أنها جناية فلن يقبل تسجيله في القائمة الانتخابية وطالما أنه غير مقبول للتسجيل في هذه الأخيرة فحتمًا لن يقبل ترشحه.

ونعتقد أن تحقق هذا الشرط عند التسجيل في القائمة الانتخابية كاف دون الالتفاف إلى الشرط الوارد بأحكام المادة 79 لأننا نرى أن هذا الشرط وكذا الشرط الوارد بالمادة 79 لاسيما الأخير قد يتحقق في حالة وحيدة، وهي أن الشخص الذي يرغب في الترشح يكون قد سجل نفسه في القائمة الانتخابية، ثم بعد ذلك أثناء حياته ارتكب أفعالا إجرامية توصف بأنها أفعال جنائية سواء عند بلوغه سن 23 سنة أو قبلها.

¹. إن هذا الشرط قد يصلح للذي يترشح لرئاسة الجمهورية أو عضوية البرلمان أو مجلس الأمة، لكنه بالنسبة للبلدية ومع توجه المشرع إلى التشبيب وجعل سن الترشح الأدنى هو 23 سنة فإنه لا يصلح في الوقت الحالي بالنسبة للشخص الذي سيترشح حتى ولو كان وقت اندلاع الثورة أو استقلالها راشدا، فعمره حاليا لا يقل عن 75 سنة ولا نعتقد أنه ثمة مترشح بهذا العمر يتقدم إلى عضوية المجلس الشعبي البلدي.

على هذا الأساس فإن تحقق الشرط الوارد في المادة 79 حتماً يكون بعد التسجيل في القائمة الانتخابية وفي الوقت الذي كان فيه الناخب في وضع قانوني سليم⁽¹⁾، ويشترط لتحقيق هذا المنع ألا يكون الشخص المحكوم عليه بسبب أفعال جنائية قد رُدّ اعتباره سواء بقوة القانون أو بمقتضى حكم قضائي.

ج . من حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقاً للمواد 9 مكرراً و 14 من قانون العقوبات

يعد هذا المنع في حقيقة الأمر عقوبة تكميلية توقع على الشخص سواء كان ناخباً أو مترشحاً، وما يقال على الشرط الثاني يقال على هذا الشرط إذ جاء واسعاً دون تحديد، وعلى هذا الأساس فالأصل أن يعتمد نص المادة 79 من قانون الانتخابات على اعتبار أن شروطها تتحقق في الفترة التي تلي التسجيل في القائمة الانتخابية والتي تلي بلوغه سن 23 سنة.

د . من أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره

ترتبط ظاهرة الإفلاس بممارسة التجارة سواء في شكل شخص طبيعي أو في إطار شخص معنوي(و/أو بصفته مسيراً لهذا الشخص المعنوي)، ونظام الإفلاس تحكمه أحكام القانون التجاري في المواد من 215 إلى 388، والشخص الذي يشهر إفلاسه إجمالاً هو الشخص الذي يتوقف عن الدفع (دفع ديونه) ولا يصل إلى هذه المرحلة في غالب الأمر إلا المسيرون غير الأكفاء، ولا يتحقق ذلك إلا بعد صدور حكم يقضي بالإفلاس.

من هذا المنطلق فإذا كان الشخص عاجزاً عن تسيير مشروع تجاري مهما كانت طبيعته فمنطقي ألا تُعلق عليه الآمال ولن يكون أهلاً للثقة، وطالما أن الفشل حليفه فكيف سيكون الحال لو تعلق الأمر بتسيير بلدية، لذلك استبعده المشرع بنص المادة 05 من التسجيل في القائمة الانتخابية، والأولى من الترشح لعضوية المجلس. ويشترط في الشخص الذي حُكم عليه بالإفلاس حتى يتقدم للتسجيل في القائمة الانتخابية أو الترشح للعضوية أن يُردّ اعتباره.

¹. إن هذا المنع من التسجيل في القائمة الانتخابية والمنع من الترشح بناءً على ما ورد بالمادة 05 والمادة 79 من القانون العضوي 16. 10 إنما يعد من العقوبات التكميلية التي تُص علىها بالمادة الرابعة من قانون العقوبات والمعدلة بمقتضى قانون 06-23 المؤرخ في 20/12/2006 التي جاء فيها: "...العقوبات الأصلية هي تلك التي يجوز الحكم بها دون أن تقتزن بها أي عقوبة أخرى.

العقوبات التكميلية هي تلك التي لا يجوز الحكم بها مستقلة عن عقوبة أصلية، فيما عدا الحالات التي ينص عليها القانون صراحة، وهي إما إجبارية أو اختيارية...."

هـ . من حجز عليه قضائيا أو المحجور عليه

- **الحجز القضائي:** وهو كل شخص تم سلب حريته تنفيذا لحكم أو قرار أو إجراء قضائي وبالتالي من كان محلا لهذا الإجراء يحرم من التسجيل في القائمة الانتخابية وبالنتيجة من تقديم ترشحه لعضوية المجلس الشعبي البلدي.

- **المحجور عليه:** لا يتحقق الحجر إلا بمقتضى حكم قضائي وبناءً على الاستعانة بالخبراء في تحديد ما إذا كان الشخص مجنونا أو معتوها أو سفيها وكان بالغا سن الرشد، أو يكون الشخص قد بلغ سن الرشد وتعتري أهليته حالة من حالات الجنون، فيتقدم من له مصلحة ويرفع دعوى أمام قضاء شؤون الأسرة أين يُعين خبيرا للتحقيق في حالته الصحية ومتى ثبت ذلك يُقضى بالحجر عليه ويعين مقدما لإدارة شؤونه القانونية والمالية. وبديهي أن الشخص المحجور عليه وبمقتضى حكم الحجر تعدم أهليته القانونية ويرفع يده عن إدارة شؤونه القانونية والمالية ولا يمكنه التسجيل في القائمة الانتخابية ولا أن يتقدم للترشح لعضوية المجلس إلا إذا زالت عنه أسباب الحجر والتي حينها له الحق في استرداد كامل حقوقه.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

تكمن خصوصية هذه الشروط في تعلقها بمراكز خاصة لا يشترك فيها جميع المترشحون بل البعض منهم فقط بسبب تقلدهم بعض المهام أو المسؤوليات وهي كلها إما موانع من الترشح أو موانع من تقلد العهدة الانتخابية، وهي شروط معمول بها في معظم تشريعات العالم وخاصة النظم الليبرالية⁽¹⁾ وترمي إما إلى المحافظة على حرية الناخب كشرط عدم القابلية للترشح، أو إلى حماية العهدة التي يصبو المترشح إلى توليها لتتأفیه معها.

أولا: المنع من الترشح ضمان لحرية الناخب

تنص على المنع من الترشح لعضوية المجالس المنتخبة المحلية أو الوطنية أغلب التشريعات المختلفة للدول وإن اختلفت تصنيفاتها وتعدادها، فمن الدول ما يجعل هذا المنع من الترشح مطلقا⁽²⁾

¹ يوسف فابزة، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 1، جامعة بجاية 2013، ص 221.

² من ذلك القانون المصري في المادة 20 من قانون الإدارة المحلية ويتعلق الأمر بمساعدة المحافظين وبسكرتير وعموم المحافظات وسكرتير وعموم المحافظات المساعدون، أنظر محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 129.

ومنها ما يجعله نسبياً⁽¹⁾ ومنها من وسع بشكل كبير في حالات المنع⁽²⁾. ويعود السبب الأساسي في هذا المنع أو الحظر المحدد إلى الخوف والخشية من استغلال هؤلاء الأفراد لنفوذ وظائفهم للترشح في الأماكن التي يزولون بها مهامهم⁽³⁾.

كما قد تكون الغاية من وراء ذلك أيضاً أن هذه الوظائف التي حددها المشرع من شأنها أن تفتح المجال أمام من يشغلونها للتأثير على الناخب بالضغط عليه بحكم سلطتهم الإدارية على مستوى الدائرة الانتخابية، وهذا التأثير المحتمل لأصناف معينة من الموظفين على سير الانتخابات ونتائجها إما بسبب هيئتهم كرجال سلطة أو بحكم وظائفهم في الإدارة المحلية والذين من الممكن أن تسهل لهم مهمة تسخير الإمكانيات المادية والبشرية لصالحهم سواء أثناء الحملة الانتخابية أو أثناء إجراء الانتخابات.⁽⁴⁾

ثم إن حرمان القانون لبعض المواطنين من الترشح لعضوية المجالس المحلية هو لاعتبارات موضوعية، ذلك أن منع المشرع لهؤلاء من الترشح إنما يرجع لطبيعة المهام التي يمارسونها، وعليه فقد تكفلت كل من المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات بتحديد هؤلاء الأشخاص غير قابلين للترشح خلال ممارستهم لوظائفهم ولمدة سنة من توقفهم عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا مهامهم⁽⁵⁾. بمعنى آخر أن هذا المنع جاء خلافاً للشروط العامة التي ترمي إلى ضمان قدرة المترشح على أداء مهامه الانتخابية إن تم انتخابه، فهذا الشرط يترتب عنه عدم قابلية الانتخاب وهدفها هو امتناع الترشح لأشخاص يمارسون مهاماً من شأنها أن تسمح لهم بممارسة ضغوطات على الناخبين⁽⁶⁾.

حيث يستلزم هذا المنع الوارد بأحكام المادتين 81 و 83 لتحقيقه توافر العناصر التالية:

1 - أن هذا المنع يتحقق فقط عندما يكون الأشخاص المحددين بالمادة 81 فيما يتعلق بالبلدية والمادة 83 فيما يتعلق بالمجالس الشعبية الولائية يمارسون وظائفهم بصفة فعلية.

¹. كما هو الشأن بالنسبة للقانون الانتخابي الجزائري عبر مختلف مراحل وصوله إلى القانون 16-10 الساري المفعول.

². كما هو الحال بالنسبة للقانون الفرنسي والذي وسعها إلى 18 حالة.

³. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة 1، الجزء الأول، سنة 1995، ص 238.

⁴. وحيدة قدومة، مرجع سابق، ص 363.

⁵. اسماعيل فرحات، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016، ص 188.

⁶ - Jean- Claude Masclat, le droit des élections politique, PUF, Paris 1992,p 99.

2 - أنه يستمر لمدة سنة بعد توقف الشخص عن ممارسة مهامه أو وظيفته.

3 - أنه مرتبط بحيز مكاني فقط أي في دائرة الاختصاص أي يمنع على الشخص أن يترشح في الدائرة الانتخابية التي كان يمارس فيها وظيفته أو سبق له وأن مارس فيها وظيفته أو وظائفه، بينما وبعيدا عن تحقق هذه الشروط فإنه يجوز لهؤلاء الأشخاص الترشح في الدوائر الانتخابية التي يمارسون فيها أي وظيفة أو مهمة، وتشمل القائمة طبقا لأحكام المادة 81 من قانون 10.16 على الولاية، والولاية المنتدبون، ورؤساء الدوائر، الأمين العام للولاية، عضو المجلس التنفيذي للولاية، القاضي، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، الأمين العام للبلدية، مستخدمو البلدية.

من خلال هذا التعداد الوارد بأحكام المادة 81 السالفة الذكر ومقارنة بالقانون العضوي 01-12 نجد أن المشرع قد وسع في هذه القائمة وأصبحت تشمل الولاية المنتدبين بالنسبة للانتخابات المحلية وفقا للتنظيم الجديد المعمول به بعد إنشاء الولايات المنتدبة⁽¹⁾ بالجنوب الجزائري والولايات المنتدبة بالهضاب العليا المنتظر إنشاؤها، وكذلك أمين خزينة البلدية والمراقب المالي للبلدية زيادة على كل مستخدمو البلدية، وهذا يرجع لحساسية هذه الوظائف والمهام الموكلة لمن يمارسها أو يشغلها.

ولعل الميزة الأساسية لقانون الانتخابات الحالي مقارنة بالقانون العضوي 01-12 هو النص بوضوح على منع مستخدمي البلدية من الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي الذين يمارسون مهامهم بدائرة اختصاصهم.

هذا النص الذي أدى إلى رفع وإزالة الغموض الذي كان مثارا بشأن النقاش والجدل في التفرقة بين بعض الوظائف - كمحاسبي البلدية مثلا وما إذا كان المقصود من المنع هم قابضي القابضات البلدية دون قابضي الضرائب على مستوى البلدية والذين هم ذاتهم تنطبق عليهم صفة المحاسب العمومي أم أن هذه العبارة تمتد إلى كل من لديهم صفة المحاسب العمومي - بأن شمل جميع المستخدمين دون استثناء وباختلاف درجاتهم في السلم الإداري والصنف الذين ينتمون إليه.

¹. المرسوم الرئاسي رقم 15. 140 المؤرخ في 27 ماي 2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد المرتبطة بها، الجريدة الرسمية عدد 29، الصادرة بتاريخ 31 ماي 2015.

ثانيا: المنع من الترشح في أكثر من قائمة انتخابية أو في أكثر من دائرة انتخابية

يقتضي هذا الشرط ضرورة فتح المجال لأكبر شريحة من المواطنين لممارسة مسؤولياتهم النيابية على المستوى المحلي، وبذلك تتسع دائرة الممارسة الديمقراطية وتنتشر الأفكار التعددية، ما يعني أن هذا المنع يتعلق بضمان دقة القوائم الانتخابية باعتبارها مقياسا لدرجة المشاركة السياسية للمواطنين من خلال ممارسة حق الترشح⁽¹⁾. على هذا الأساس لا يجوز للشخص أن يعلن ترشحه ضمن قائمة حزب أو قائمة حرة وفي نفس الوقت يترشح ضمن قائمة أخرى وهو ما يتنافى والممارسة الديمقراطية حتى ولو اختلف المجلس الشعبي المراد الترشح إليه بين البلدي و الولائي، زيادة على أن كل منع من الترشح في أكثر من قائمة يؤدي إلى عدم الازدواجية في الوظيفة النيابية.

كما يشمل هذا المنع عدم الترشح في دوائر انتخابية مختلفة، ولأنه قد يعلن شخص الترشح مثلا في المجلس الشعبي لبلدية قسنطينة بحكم إقامته الجديدة وفي نفس الوقت قد يقدم ترشحه في دائرة انتخابية خارج ولاية قسنطينة تبعا لمقر إقامته السابق، فهو أمر غير مستصاغ قانونا كون الشخص مجبرا على اختيار دائرة انتخابية واحدة والتي تستوجب أن يكون مقيدا في قائمتها الانتخابية وبقيده واحد على مستوى تراب الإقليم الوطني.

لذلك نصت المادة 76 من القانون العضوي 16-10 في فقرتها الأولى على أنه: "لا يمكن أي كان أن يترشح في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية..."، ولم تكتف المادة بالمنع فقط إنما أشارت إلى أن الأشخاص الذين يخالفون هذا المنع يتعرضون لعقوبات جزائية تضمنتها المادة 202 من ذات القانون⁽²⁾، زيادة على الرفض بقوة القانون للقائمة الانتخابية التي ترشح فيها. بمعنى أن الحزب السياسي أو القائمة الحرة التي تضمنت المترشح المخالف تسقط بصفة كلية ولا يقتصر الأمر عليه فقط، لذلك

¹. وحيدة قدومة، مرجع سابق، ص 265.

². تنص المادة 202 من قانون 10.16 على أنه: "يعاقب بالحبس من ثلاث(3) أشهر إلى ثلاث (3) سنوات وبغرامة من 4000 دج إلى 40000 دج كل من صوت إما بمقتضى تسجيل محصل عليه في الحالات المنصوص عليه في المادة 197 من هذا القانون العضوي ، وإما بانتحال أسماء وصفات ناخب مسجل. ويعاقب بنفس العقوبة:

. كل من قام بترشيح نفسه في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية في اقتراع واحد".

كما نصت المادة 197 من نفس القانون على أنه: "يعاقب بالحبس من ثلاث(3) اشهر إلى ثلاث(3) سنوات وبغرامة من 4000 دج إلى 40000 دج كل من سجل نفسه في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو قام، عند التسجيل، بإخفاء حالة من حالات فقدان الأهلية التي ينص عليها القانون."

يتعين على الأحزاب والمرشحين في القوائم الحرة التدقيق والتأكد من المترشحين الذين يراهنون عليهم لتولي المناصب النيابية المحلية (البلدية والولاية).

ثالثا: شرط عدم امكانية احتواء نفس القائمة الانتخابية على أكثر من مترشحين اثنين منتميان إلى أسرة واحدة بالقرابة أو المصاهرة

إن مبرر ذلك يعود لعدم اجتماع أكثر من عضوين لهم صلة وقرابة في هيئة المداولة إذ قد تسيطر الروابط العائلية أو القرابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية أو الولاية وبذلك تتحرف قراراتها عن تحقيق المصلحة العامة المحلية⁽¹⁾.

وقد نصت المادة 77 من قانون الانتخابات على أنه: " لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين اثنين(2) ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية".
فالثابت من خلال النص أن المشرع قصر المنع على ألا تحتوي نفس القائمة على أكثر من مرشحين من عائلة واحدة بالقرابة أو المصاهرة غير أنه لم يوسع لأكثر من ذلك وهنا يطرح احتمالين:

الأول: هو أن المنع مقتصر على قائمة واحدة، غير أنه قد يتوزع أفراد العائلة الواحدة سواء بقرابة النسب أو المصاهرة على أكثر من قائمة واحدة بمعنى أن كل فرد يتزأس قائمة انتخابية في نفس البلدية أو حتى في نفس الولاية أو يكون عدد الأعضاء في القائمة الواحدة والقائمة الأخرى من نفس العائلة موزعين بأعداد مختلفة، وفي نفس الوضعية قد يتشكل المجلس في بعض المناطق التي فيها عدد المقاعد قليل من جميع أفراد العائلة وهو ما يتعارض مع توسيع مشاركة جميع المواطنين من جهة، ومن جهة أخرى يجعل المجلس الشعبي البلدي في يد عائلة واحدة أو على الأقل احتوائه على الأغلبية، ومن ثم فهذا يعد فراغا قانونيا نرى وجوب تداركه في المستقبل بأن يشمل المنع جميع القوائم المقدمة.

الثاني: من المحتمل حتى مع عدم تحقق المنع أن ينحصر منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ونائبه في عائلة واحدة وهذا حتما يخلق الكثير من المشاكل على مستوى البلدية لذلك نرى وجوب وضع نصوص قانونية لمعالجة كل هذه الاحتمالات عند تقديم القوائم المتضمنة إعلان الترشح.

¹. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات ، الجزائر، ص

رابعاً: وجوب أن يقدم الترشح ضمن قائمة حزبية أو قائمة حرة

وفقاً للنظام الانتخابي المعتمد في الجزائر وبناءً على قانون الانتخابات 10-16 وغيرها من القوانين التي سبقته فإنه لا يمكن للمترشح أن يتقدم بصفة شخصية ويصرح بترشحه لعضوية المجلس الشعبي البلدي، بل لا بد من أن يقدم هذا التصريح تحت غطاء حزب أو أحزاب سياسية أو ضمن قائمة حرة، هذه القوائم (حزبية و/أو حرة) يجب أن تتضمن عدداً من المرشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدداً من المستقلين لا يقل عن 30 % من عدد المقاعد المطلوب شغلها⁽¹⁾.

هذا استناداً لما تضمنته المادة 73 من ذات القانون بنصها على أنه: " فضلاً عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون، يجب أن تزكى صراحة القائمة المذكورة في المادة 72 من هذا القانون العضوي بالنسبة للانتخابات المحلية من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو مقدمة بعنوان قائمة حرة، حسب إحدى الصيغ الآتية:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 04% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.

- وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

- في حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر على أحد الشرطين المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب أن تُدعم على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله....".

ما تجب ملاحظته أن هذا النص أسقط أو أغفل الأحزاب السياسية التي لم تشارك وقاطعت الانتخابات المحلية السابقة فهي مجبرة على الحصول على التوقيعات بمعدل 50 توقيعاً عن كل منصب يراد شغله، يضاف إليها الأحزاب السياسية التي اعتمدت في الفترة الأخيرة أي بعد 2012. فالمرشح في مقابل ذلك يسعى من وراء نص المادة المذكور أعلاه وما تضمنته من أحكام إلى تنظيم الحياة السياسية

¹. صالح عبد الناصر، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، بحث منشور في مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 10، العدد 1، ص 290.

في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال محاولة القضاء على الأحزاب الموسمية التي لا تبرز إلا قبيل الاستحقاقات الانتخابية⁽¹⁾، وحتى لا يحصل أي تلاعب في عملية جمع التوقيعات فالقانون لا يسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة وفي حالة مخالفة ذلك يعتبر التوقيع لاغيا ويعرض صاحبه للعقوبات المنصوص عليها في المادة 212 من هذا القانون⁽²⁾.

خامسا: وجوب أن تتضمن قائمة الترشيحات نسبة معينة من النساء

لقد كفل الدستور الجزائري حرية الترشح من خلال أحكام المادة 62 من دستور 2016 المعدل بمقتضى القانون 01-16 بنصها على أن " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب " وهذا الحق لا سيما في الترشح لأجل أن ينتخب الشخص، ضمنه الدستور الجزائري سواء في التعديل الدستوري لسنة 2008 أو التعديل الدستوري لسنة 2016 ودون تمييز بين المواطنين ذكورا كانوا أم إناثا.⁽³⁾

وقد سعت الجزائر عبر مراحل متعاقبة إلى تجسيد ما التزمت به على المستوى الدولي من اتفاقيات دولية تُعنى بالحقوق السياسية والمدنية وكذا بالحقوق الأساسية للمرأة⁽⁴⁾ من خلال النص على هذه الحقوق في الدساتير المتعاقبة وكذلك في مختلف النصوص القانونية التي لها صلة بترقية حقوق المرأة سياسيا أو

¹. وحدة قدمة، مرجع سابق، ص 266.

². تنص المادة 212 من قانون 10.16 على " يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنة وبغرامة من 50000 دج إلى 200000 دج كل من يخالف أحكام المواد 73 و94 و143 من هذا القانون العضوي."

³. مجمل الدساتير التي عرفتها الجزائر تستعمل كلمة مواطن فـدستور 1963 في مادته 12 نص على أن " لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق ونفس الواجبات"، أما بالنسبة لدستور 1976 فإن نص الدستور لا سيما المادة 58 منه استعملت كلمة مواطن للدلالة على عدم التمييز بين الرجل والمرأة، أما دستور 1989 فإن المادة 47 أقرت لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب سواء كان رجلا أو امرأة، وقد احتفظ التعديل الدستوري لسنة 1996 بنفس المحتوى في المادة 50 منه، كما نصت المادة 31 منه على أنه " تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الانسان وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.."

⁴. صادقت الجزائر على عدة اتفاقيات تتعلق بالمرأة من هذه الاتفاقيات نذكر اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 180/34 المؤرخ في 1979/12/18، تاريخ بدء النفاذ في 1981/8/3، متاحة على الموقع الإلكتروني التالي:

<https://www.umc.edu/humanrts/arab/b022.html>. تم الاطلاع عليه يوم 2017/8/10 على الساعة 23.20.

مدنيا أو غيرها، وكان آخرها نص المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة " .

كما نصت المادة 36 من ذات الدستور على أنه " تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل .

تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات " .

وفي إطار تفعيل دور المرأة ومشاركتها في المجال السياسي تضمنت كذلك المادة 31 مكرر من التعديل الدستوري لسنة 2008 الصادر بموجب قانون 19-08 والتي جاء فيها: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة .

يحدد قانون عضوي كفاءات تطبيق هذه المادة " .

ما يُستشف من أحكام هذه المادة أنها تؤكد على عمل الدولة من أجل توسيع ومضاعفة حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة بشكل يعكس مكانتها الحقيقية في المجتمع، إضافة إلى ذلك يعتبر تجسيد التمثيل الحقيقي للواقع الديمغرافي للبلاد الذي تميل فيه الكفة لعدد النساء⁽¹⁾ .

يتضح من خلال نصوص الدستور أن الجزائر عرفت قفزة نوعية في مجال تعزيز دور المرأة في تسيير الحياة العامة للدولة وكذلك توسيع مشاركتها في الحياة السياسية من خلال مشاركتها في المجالس المنتخبة وفي جميع المجالس بما فيها المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾ .

وقد تجسدت هذه المشاركة من خلال إصدار قانون عضوي يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة⁽³⁾، وذلك إعمالا لنص المادة 31 مكرر من التعديل الدستوري لسنة 2008 .

¹ .عمار عياش، قراءة تحليلية لتعديل 2008، مجلة إدارة، مجلد 18، عدد 36 الجزائر 2008، ص 42.

² .قاضي كمال، البلدية في قانون 10.11 المؤرخ في 22/06/2011، محاضرات بكلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2014، ص 32.

³ .القانون العضوي 03.12 المؤرخ في 12/01/2012، المحدد لكفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة الصادر بالجريدة الرسمية، العدد الأول والصادرة بتاريخ 14 يناير 2012.

ولعل من بين الأسباب التي دفعت بتعجيل صدور قانون 03-12 هو تقرير اتحاد البرلمان الدولي لسنة 2010 والخاص بترتيب الدول بناءً على نسبة التمثيل النسوي في البرلمان الدولي، وقد تجسدت هذه المشاركة فعلا وعلى أرض الواقع من خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2012 وكذلك الانتخابات المحلية لسنة 2012 وأصبح معمولا بها وبكل وضوح في الانتخابات اللاحقة، من ذلك الانتخابات التشريعية التي أجريت في ماي 2017 وكذلك الانتخابات المحلية البلدية والولائية لسنة 2017 وأصبحت النساء تحتل مقاعد عديدة في كل هذه المجالس بما فيها المجالس الشعبية البلدية.

وقد نصت المادة 02 من القانون العضوي 03-12 على أن نسبة النساء المترشحات يجب أن تتناسب مع عدد المقاعد المطلوب شغلها على مستوى الدائرة الانتخابية بصدد انتخابات المجلس الشعبي الوطني هي كالاتي:

- 20 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي 04.

- 30 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق 05 مقاعد.

- 35 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر (14) مقعدا.

- 40 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق اثنين وثلاثين (32) مقعدا.

- 50 % بالنسبة لمقاعد الجالية في الخارج.

أما بصدد انتخابات المجالس الشعبية الولائية:

- 30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا.

- 35 % عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا.

وبالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية:

- 30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين (20.000) ألف نسمة، وقد أضافت المادة 03 من القانون على أن توزيع المقاعد بين القوائم بحسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة وتخصص النسب المحددة بالمادة 02 أعلاه وجوبا للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة.⁽¹⁾

¹ بارة سمير، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة دراسة ميدانية لاتجاهات طالبات كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة حول مشاركة المرأة بعد تطبيق نظام الكوتا، مجلة دفاتر السياسة و القانون، جامعة قاصدي مراح ورقلة، العدد العاشر، جوان 2015، ص 237.

ما تجب ملاحظته حول مقتضيات المادة 03 من القانون العضوي 03-12 ورغم خضوعه لرقابة المطابقة من المجلس الدستوري إلا أنه وكما ذهب إليه البعض يكتنفه غموض⁽¹⁾. ذلك أن القراءة الأولى لقواعده المتعلقة بنسب ترشح النساء في قوائم الأحزاب يختلجها غموض وإبهام لا يمكن رفعه حتى بعد النظر في رأي المجلس الدستوري⁽²⁾، والذي أكد فيه هذا الأخير على أن مقتضيات هذا القانون العضوي لا تهدف إلى مجرد تسجيل المرأة في القوائم الانتخابية لأنه لا يشكل في حد ذاته ضمانا كافيا لتمثيلها الفعلي في المجالس المنتخبة.

زيادة على ذلك، فالمجلس الدستوري أبدى تحفظا على الأحكام الواردة بالمادة 2 و3 من القانون واعتبرها مطابقة للدستور شريطة الأخذ بعين الاعتبار هذا التحفظ المؤسس على أن ترقية الحقوق السياسية للمرأة وتفعيل مشاركتها في المجالس المنتخبة لا يُضمن من خلال تحديد القانون لحد أدنى لنسب ترشيحات المرأة في القوائم الانتخابية المقدمة من حزب أو عدة أحزاب أو ضمن قوائم انتخابية للأحرار، نظرا لنمط الاقتراع المتبنى في قانون الانتخابات المبني على توزيع المقاعد حسب ترتيب المرشحين في القائمة، إلا إذا كان ترتيب المترشحات يتلاءم وكيفية توزيع المقاعد دون اكتساء طابع تمييزي اتجاه المرأة، كأن تأتي على رأس القائمة مجموعة من المرشحين رجال ثم ترتب نسب المترشحات في آخر القائمة.

ورغم ما يقال حول مدى دستورية التمييز الإيجابي للمرأة في ظل القانون العضوي 03-12 وتباين الآراء حول مؤيد ومعارض لهذا النظام⁽³⁾ والذي جاء استجابة للالتزامات الدولية وضمانا لتواجدها في المؤسسات الدولية المختلفة، فإنه يبقى تحولا إيجابيا جدا في مجال مشاركة المرأة في الحياة السياسية وفي

¹. مسراتي سليمة، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني و محدودية الممارسة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012، ص 190 وما بعدها.

². رأي المجلس الدستوري رقم 05 المؤرخ في 2011/12/22 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كيفية توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور المنشور بالجريدة الرسمية العدد الأول الصادر بتاريخ 14 يناير 2012 ص 43.

³. عمار بوضياف، نظام الكوتا كآلية لترقية الحقوق السياسية للمرأة وموقف التشريعات العربية منه، دراسة حالة التمثيل النيابي في البرلمان، مجلة الفكر القانوني، مجلة تصدر عن وثائق مجلس الأمة، عدد 26، نوفمبر 2010، ص 78.72.

المجالس المنتخبة ويعد مؤشرا على مدى تقدم الحياة الديمقراطية في المجتمعات⁽¹⁾ وفي المجتمع الجزائري على وجه التحديد.

على أن يبقى الدور في حقيقة الأمر الأول والأخير منوطا بالمرأة في حد ذاتها ولا تكتفي بانتظار المنح القانونية من المشرع، بل عليها الاندماج والانخراط بشكل إيجابي في مختلف تشكيلات المجتمع المدني وكذلك في المجالس السياسية من خلال الانخراط في الأحزاب والنشاطات الحزبية والتبوء بمكانة مرموقة فيها حتى تتمكن من فرض نفسها على المستوى الحزبي، ومن ثم التقدم واعتلاء قوائم الترشيحات لا سيما وأن قانون الأحزاب قد وضع تدابير تحفيزية وتشجيعية من خلال تحفيز الأحزاب السياسية بموجب المادة 07 من القانون العضوي 12-03 التي استوجبت تخصيص مساعدة مالية خاصة تمنحها الدولة لكل حزب سياسي بحسب عدد المترشحات المنتخبات في المجالس الشعبية المختلفة⁽²⁾.

وقد أكد المشرع على هذا التوجه أو التحفيز بموجب المادة 58 من القانون العضوي 12-04⁽³⁾ بنصه على أنه " يمكن الحزب السياسي المعتمد أن يستفيد من إعانة مالية من الدولة حسب عدد المقاعد المحصل عليها في البرلمان و عدد منتخباته في المجالس.

يقيد مبلغ الاعانات المحتملة التي تمنحها الدولة للأحزاب السياسية في ميزانية الدولة".

ما نستنتجه أخيرا أن تمثيل المرأة في القوائم الانتخابية بنسبة معينة حسب ما أوضناه في الفقرات السابقة شرط أساسي لقبول قائمة الترشيحات، سواء تحت غطاء حزبي أو عدة أحزاب أو قوائم حرة، ولكن هذه النسب المحددة بمقتضى نصوص القانون هي نسب دنيا ولا يمنع قانونا أن يقدم حزب سياسي عدد نساء أكبر من النسبة المحددة فذلك يرجع إلى دور المرأة ونضالها داخل الحزب.

وقد أثبتت التجربة فيما تعلق بتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة نسب متفاوتة في تواجدها عبر التراب الوطني وأحسن نتيجة محققة في ذلك هو ما أسفرت عنه نتائج الانتخابات البلدية التي أجريت في

¹. غازي رابعة، دور المرأة في المشاركة السياسية، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 05 مارس 2010، ص 167.

². يحيوي هادية، المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، العدد 09، ص 473.

³. القانون العضوي 12. 04 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 2، الصادر في 2012/01/15.

سنة 2017 وتولي امرأة لرئاسة المجلس البلدي بإحدى بلديات ولاية ميله ويتعلق الأمر ببلدية الشيقارة وهي المرأة الوحيدة على المستوى الوطني.⁽¹⁾

كما أن تجربة الجزائر الانتخابية أفرزت عن نسب مئوية مشجعة تحصلت عليها النساء في الانتخابات التشريعية لسنة 2012 إذ تحصلت على ما نسبته 31,6 % ما مكن الجزائر من احتلال المرتبة 29 عالميا فيما يخص التمثيل النسوي في البرلمان والمرتبة الأولى عربيا، حيث تمكنت من حصد 145 مقعدا من أصل 462 وهي النسب التي تجسدت أكثر لاحقا في مختلف أشكال الانتخابات التي أجريت في سنة 2017.

المطلب الثاني

النظام الإجرائي لسير العملية الانتخابية

اعتمدت الجزائر وعلى غرار باقي الدول أسلوب الانتخاب باعتباره الوسيلة الوحيدة لتولي المناصب النيابية (البرلمان، المجالس المحلية، رئاسة الجمهورية) وهذا وفقا لما تضمنته دساتير الجمهورية بتعديلاتها المختلفة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016. فالانتخاب هو أسلوب لإسناد السلطة يقوم على اختيار يجري بواسطة التصويت أو الاقتراع باعتباره الطريقة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية السياسية، بل أصبح الوسيلة الوحيدة لمنح الشرعية للسلطة.

وهو أيضا الطريقة التي يختار بموجبها المواطنون الأشخاص الذين تسند إليهم ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم⁽²⁾. ويعرفه البعض أيضا أنه "أداة لمشاركة الأفراد في الحياة السياسية وهو دعامة الحكم الديمقراطي في ممارسة الشعب لحقه في اسناد السلطة لممثليه"⁽³⁾.

¹. لقد تحصلت السيدة زهية بن قارة وهي عضو نشط في حزب حركة مجتمع السلم وفازت بمقعد بالمجلس الشعبي البلدي ورئاسة هذا المجلس كأول امرأة على المستوى الولائي وعلى المستوى الوطني في تاريخ الجزائر وفوزها بهذا المقعد ليس بسبب نظام الكوتا في حد ذاته وإنما كون لهذه السيدة نشاط في إطار المجتمع المدني وكذلك في إطار حزب حركة مجتمع السلم وقد فرضت نفسها بنشاطها وتمكنت من الترشح على رأس قائمة حزب حركة مجتمع السلم بالبلدية (الشيقارة) وهو ما مكنها من الفوز بمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي. مقال لخديجة بودومي، مجلة ميم الجزائر على الموقع الإلكتروني: <http://www.meemmagazine.net> تاريخ الاطلاع يوم 18 ديسمبر 2017 على الساعة 23.10.

². الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 05 الجزائر 2007، ص 212.

³. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، مصر 2002، ص 41.

في حين يعرفه البعض الآخر بأنه الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة السياسية والتي يتحقق عن طريقها تكوين الهيئات والمؤسسات النيابية.⁽¹⁾

وحتى يصل أي شخص إلى منصب نيابي أو يكتسب صفة العضوية بالمجلس البلدي وغيره يقتضي أن يُنتخب لأجل ذلك بعد أن يعلن مسبقاً عن ترشحه. وبين الرغبة في الترشح والحصول على العضوية مجموعة من الإجراءات يمر وتمر بها العملية الانتخابية، على اعتبار أن هذه الأخيرة هي في مجملها مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس بداية من إعداد القائمة الانتخابية وتقديم الترشيحات (فرع أول)، مروراً بعملية الاقتراع وما يليه بعد ذلك من إجراءات فرز وإعلان رسمي للنتائج (فرع ثان)، حيث يترتب لهذا العضو والفائز في الانتخابات بحصوله على مقعد في المجلس الشعبي البلدي جملة من الحقوق والواجبات (التزامات) تفرضها عليه هذه الصفة⁽²⁾ (فرع ثالث).

الفرع الأول: الإجراءات السابقة على عملية الاقتراع

أولاً: إعداد القوائم الانتخابية

القائمة الانتخابية هي عبارة عن سجل يسجل فيه جميع المواطنين الذين بلغوا سن 18 سنة كاملة وفقاً للشروط المبرزة أعلاه، والأصل أن هذه القوائم التي تحتويها كل دائرة انتخابية (كل بلدية) هي قوائم دائمة غير أنها تخضع للمراجعة السنوية التي تتم خلال الثلاثي الأخير من كل سنة ويأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتعليق إشعار فتح الفترة المحددة لمراجعة القوائم الانتخابية التي تجري عادة في الفاتح أكتوبر من كل سنة⁽³⁾، وذلك إعمالاً لنص المادة 25 من قانون 10-16 التي جاء فيها "مع مراعاة الأحكام الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون العضوي، تستدعي الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة (3) التي تسبق تاريخ الانتخابات".

والهدف من المراجعة السنوية للقوائم الانتخابية هو ضبط جميع المواطنين المقيدين بها مع الأخذ في الحسبان المواطنين المتوفين وأولئك الذين بلغوا السن القانونية للانتخاب فضلاً عن أولئك الذين تم تغيير مقر إقامتهم وبالتالي يتعين شطبهم من القائمة الانتخابية القديمة وتقييدهم في القائمة الانتخابية الجديدة.

¹ إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر 2006، ص 152.

² Paul Allies, un mode de scrutin exemplaire ? Revue pouvoirs, n°73- La démocratie municipale - avril 1990, p41.

³ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص 111.

بل ويمكن مراجعة هذه القوائم بصفة استثنائية خارج المواعيد العادية وذلك في حالة استدعاء الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي من أجل الانتخاب، فتفتح فترة المراجعة مع تحديد فترة افتتاحها واختتامها بمقتضى المرسوم، وهو ما نصت عليه المادة 15 من قانون الانتخابات حيث تتم هذه المراجعة من طرف لجنة إدارية انتخابية تتكون من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا، ورئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا، والأمين العام للبلدية، وناخبين اثنين(2) من البلدية يعينهما رئيس اللجنة بصفتها أعضاء في اللجنة.

وعملية إعداد مراجعة القوائم الانتخابية تخضع للرقابة الشعبية على اعتبار أن هذه القوائم وما تتضمنه له تأثير مباشر على العملية الانتخابية وعلى النتائج سواء من حيث نسبة المشاركة أو من حيث الأصوات وتوزيع المقاعد وغيره من المسائل ذات الصلة، لذلك أجاز قانون الانتخابات لسنة 2016 في نص المادة 18 منه لكل مواطن أغفل تسجيله في القائمة الانتخابية أن يقدم تظلمه إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية، وكذلك لكل مواطن مسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية أن يعترض بشكل معلل من أجل شطب أي شخص آخر مسجل بغير حق أو لتسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة الانتخابية. هذا وتستوجب المادة 20 من ذات القانون أن تقدم التظلمات والاعتراضات في غضون 10 أيام الموالية لاحتكام عملية المراجعة وإلا عدت غير مقبولة، وأثناء المراجعة الاستثنائية تخفض المدة إلى 05 أيام على أساس أن أجل العملية الانتخابية قريبة وبعد الفصل فيها من اللجنة واتخاذ الاجراءات القانونية لتبليغ قرارها يكون لمن له مصلحة حق الطعن في قرار اللجنة أمام المحكمة المختصة محليا⁽¹⁾.

وفضلا عن ذلك جسد المشرع بموجب المادة 22 من نفس القانون مبدأ الرقابة المفروض على المكلفين بتنظيم الانتخابات، إذ أن لكل ناخب وممثل قانوني ومعتمد لحزب سياسي المشاركة في الانتخابات وكذلك المترشحين الأحرار الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعينهم، وهذا أسلوب من أساليب المراقبة الشعبية القبلية على العملية الانتخابية وهو أسلوب من شأنه ضمان النزاهة والشفافية في ما تتضمنه القوائم الانتخابية.

ثانيا: عملية الترشيحات

بعد استدعاء الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي وبعد مراجعة القوائم الانتخابية تأتي مرحلة إعلان الترشيحات، وتجري عملية الترشح للمجالس الشعبية البلدية بتسليم أوراق الترشح بحيث يقوم

¹. تفصيل هذه الإجراءات نصت عليها المادتين 20 و 21 من قانون الانتخابات 10.16.

المترشح بالحصول على ورقة الترشح (التصريح بالترشح) ثم يتم إعداد قائمة المرشحين لعضوية المجالس الشعبية البلدية والتي يجب أن تتضمن عددا من المرشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن 30 % من عدد المقاعد المطلوب شغلها، كما أن إيداع هذه القائمة لدى الولاية يعتبر طلبا صريحا بالترشح ويجب أن يتضمن التصريح بالترشح لكل مرشح أو مستخلف على :

اسم ولقب وكنية إن وجدت للمرشح وجنسيته، تاريخ ومكان الميلاد والمهنة والعنوان الشخصي والمؤهلات العلمية، كما يستوجب القانون العضوي في مادته 72 توقيع كل مترشح ومستخلف في هذا التصريح، وكذلك يجب أن يتم ترتيب المرشحين والمستخلفين في القائمة. وإذا ما قدمت الترشيحات تحت حزب سياسي أو عدة أحزاب فيجب ذكر اسم الحزب أو الأحزاب، وبالنسبة للمترشحين الأحرار فيجب ذكر عنوان القائمة المدرج فيها هؤلاء المرشحين وكذلك الدائرة الانتخابية المعنية بالمنافسة ويجب إلحاق قائمة المرشحين الأحرار بالبرنامج الانتخابي الذي سيتم شرحه في الحملة الانتخابية ويسلم للمرشح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع⁽¹⁾.

مع وجوب تزكية هذه القوائم طبقا لنص المادة 73 حسب الحالة إذا كانت مقدمة من حزب أو عدة أحزاب، أو في إطار قائمة حرة وفق الصيغ الآتية:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.
- وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على عشرة منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.
- في حالة تقديم قائمة مترشيحي تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطي المذكورين أعلاه، أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة، فإنه يجب أن يدعمها على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله....".

¹. صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 291-290.

الفرع الثاني: اجراءات عملية الاقتراع ونتائجها

يُعد إجراء الاقتراع أو التصويت من الاجراءات الجوهرية في العملية الانتخابية ككل، وقد اعتنق المشرع نظام الاقتراع النسبي على القائمة الانتخابية في المجالس البلدية وتم إقراره بمقتضى أمر 07-97 المتضمن القانون العضوي 01-12 كما تم تجسيده كذلك بمقتضى قانون 10-16 في المادة 65 منه⁽¹⁾. ونظرا لأن الانتخاب في مفهومه هو تعبير عن قناعة ذاتية للناخب فإن العملية الانتخابية بمختلف إجراءاتها تكون موضوع تنظيم مفصل وصارم عبر مراحلها المتعددة، إذ تكون البداية عن طريق استدعاء الهيئة الانتخابية بموجب مرسوم رئاسي في غضون الثلاثة أشهر⁽³⁾ السابقة لتاريخ إجراء الاقتراع الذي يستوجب فيه العمومية والمباشرة والسرية فضلا عن الصفة الشخصية أو عن طريق الوكالة إذا توافرت أسبابها المحددة بنوع من التفصيل في قانون 10-16، على اعتبار أن الحق في الانتخاب بالوكالة كان محل نقاش وتجادبات بين الفاعلين السياسيين والوزارة المعنية وانتهى إلى إقرار الأحكام المحددة في القانون العضوي السالف ذكره⁽²⁾، لتليها لاحقا عمليتي الفرز وتوزيع المقاعد وذلك وفق التفصيل الآتي.

أولا: إجراءات عملية الاقتراع وضماناتها

المساواة في الاقتراع تقتضي أن يكون لكل ناخب صوت واحد وأن يصوت في دائرة انتخابية واحدة وهي القاعدة السائدة في الدول الديمقراطية ومن بينها الجزائر، ويكون الاقتراع في الدائرة الانتخابية حيث يوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت، واجتماع مكاتبين أو عدة مكاتب تصويت في مكان واحد يشكل مركز تصويت ويكون تحت مسؤولية موظف يعين بقرار من الوالي⁽³⁾.

وتتم عملية التصويت في يوم واحد يبدأ من الساعة الثامنة صباحا ويختتم على الساعة السابعة مساء، غير أنه يمكن لوزير لداخلية تقديم أو تأخير ساعة الاقتراع في بعض البلديات أو في جميع أنحاء بعض الدوائر الانتخابية مع إطلاع الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على ذلك وفي حالة اتخاذ

¹. منال بدر، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 4، نوفمبر 2017، ص 105.

². نص القانون العضوي 10-16 على الانتخاب بالوكالة وخصص له القسم الثالث تحت عنوان "التصويت بالوكالة" في المواد من 53 إلى المادة 64 منه.

³. فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص 132.

قرار بتقديم ساعة الاقتراع يجب تعليق القرار في البلديات المعنية قبل يوم الاقتراع بخمسة (5) أيام على الأكثر⁽¹⁾.

على أنه في بعض مناطق البلديات الجنوبية والهضاب العليا وبعض المناطق الحدودية البعيدة يمكن لوزير الداخلية بطلب من الولاية أن يرخص لهم بقرار تقديم افتتاح الاقتراع باثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عمليات التصويت في يوم الاقتراع نفسه لأسباب مادية تتصل بعد مكاتب التصويت وتشتت السكان ولأي سبب استثنائي في أي بلدية ما⁽²⁾.

وقد حدد القانون جميع الإجراءات التي تتم بها عملية التصويت وفق ما جاء بقانون 10-16⁽³⁾ المتعلق بالانتخابات لتنتهي عملية التصويت إلى الفرز ثم بعد ذلك إعلان النتائج وتوزيع المقاعد وفق الإجراءات القانونية المحددة.

ثانيا: عملية الفرز

وتعني عد وحساب الأصوات وبيان ما حصل عليه كل مترشح من أصوات، وتشمل مرحلة الفرز أيضا عملية فتح الصناديق وفتح أوراق الاقتراع مع استبعاد وحذف الأصوات الغير صحيحة، والفرز يلي عملية الاقتراع أي بعد الانتهاء وغلق مكاتب الاقتراع يُشرع مباشرة في عملية فرز الأصوات⁽⁴⁾ لحصد النتائج. ولتجنب أي احتمال للتزوير والتلاعب بالأصوات وأوراق الاقتراع جعل المشرع هذه العملية تحت رقابة أعضاء مكاتب التصويت إعمالا لما جاء في المادة 49 على أنه « يقوم بفرز الأصوات فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت.

يعين أعضاء مكتب التصويت الفارزين من بين الناخبين المسجلين في هذا المكتب بحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين وعند عدم توفر العدد الكافي من الفارزين يمكن جميع أعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز".

¹. ندير العلواني، نظام تشكيل المجالس الشعبية لبلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي، (دراسة مقارنة) مجلة أفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 3، عدد 1، ص 138.

². وهو ما جاء بنص المادة 33 من قانون الانتخابات 10-16.

³. يمكن الاطلاع على سير عملية التصويت من بدايتها إلى نهايتها من خلال القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 10-16 بالمواد من 32 إلى 52 منه.

⁴. انظر المادة 48 من قانون الانتخابات 01-12 المؤرخ في 2012/01/12.

ثالثاً: توزيع المقاعد

تُعد هذه المرحلة من أصعب المراحل في العملية الانتخابية وأعقدها وهي تتطلب عملية حسابية دقيقة، وقد شهدت هذه العملية في الكثير من الأحيان خلافات عميقة بين المترشحين خاصة إذا علمنا أن القانون غير واضح بطريقة كافية بخصوص هذه المسألة. هذا وقد عالج قانون 16 . 10 كيفية توزيع المقاعد بعد انتهاء عملية الفرز حيث نصت المادة 66 منه على توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى⁽¹⁾، معناه المتحصل على أعلى نسبة تصويت.

وأضافت الفقرة 02 من نفس المادة على أنه لا تؤخذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها، كما نصت المادة 67 على المعامل الانتخابي وجاء نصها كالآتي:

" المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية...".

الفرع الثالث: حقوق وواجبات العضو المنتخب

مما لا شك فيه أن المشرع عدد في مختلف قوانين البلدية المتعاقبة وبعض القوانين الأخرى حقوق وواجبات أعضاء المجالس البلدية، كما فصل بعضها بموجب نصوص ومراسيم تنظيمية نتناولها بإيجاز في الآتي.

أولاً: حقوق عضو المجلس الشعبي البلدي

تبنى المشرع مبدأ مجانية العضوية لكن رغم ذلك وحتى لا يتحمل المنتخب مسؤوليات ثقيلة وحتى لا تكون الوظيفة التمثيلية حكراً على طبقة دون أخرى، أصدر نظاماً خاصاً بالتعويضات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-13⁽²⁾ تناول من خلاله العلاوات الممنوحة للمنتخبين المحليين مقابل مصاريف التنقل

¹. المادة 66 من قانون الانتخابات تنص على أن " توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

لا تؤخذ في الحسابات عند توزيع المقاعد القوائم الانتخابية التي لم تحصل على نسبة سبعة في المئة على الأقل من الأصوات المعبر عنها ".

². المرسوم التنفيذي 91-13 المؤرخ في 25/02/2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية عدد 12.

والتغيب عن الوظيفة الأصلية لحضور اجتماعات المجلس، وهو ما يمثل مصاريف ممارسة العضوية ومصاريف التمثيل نصت عليهما المادتين 04 و 05 من المرسوم، فضلا عن نوع آخر من التعويضات تضمنته كذلك المادة 06 وكلها علاوات خاصة بالمنتخبين المتفرغين تماما لأداء وظيفة التمثيل.

وقد ميز المرسوم السالف ذكره بين المنتخبين العاديين والدائمين، شأنه في ذلك شأن المرسوم التنفيذي 463-91 السابق المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين وعلاواتهم.⁽¹⁾

فالمنتخبين الدائمين هم أعضاء المجلس البلدي المتفرغين لأداء وظيفة التمثيل من خلال تركهم لمنصب عملهم الأصلي خلال مدة العضوية والتفرغ للعمل في إطار مهام عهدتهم الانتخابية بالمجلس وهو ما يطلق عليه بالانتداب، وتشمل فئة المنتدبين كل من رئيس المجلس البلدي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة والمنتدبين البلديين الخاصين.

بينما المنتخبون العاديون هم أولئك المنتخبون الذين لا ينقطعون عن عملهم الأصلي، إذ يستمرون بالعمل مع حضور جلسات المجلس واللجان التي هم أعضاء فيها.

أما المنتدب البلدي الخاص فهو عضو منتخب بالمجلس البلدي يعينه المجلس بعد اقتراح من رئيسه لإدارة فرع بلدي منشئ من المجلس، زيادة على ذلك فقد فتحت المادة 10 من المرسوم المجال لزيادة هذه العلاوات في حالة ما إذا كانت محددة في المواد 4 و 5 من المرسوم 91.13 أقل من الراتب الذي يتقاضاه المنتخب الدائم في منصب عمله الأصلي قبل انتخابه، ومنعا للإضرار به فالعلاوة ترتفع لتساوي الراتب الذي كان يتقاضاه قبل انتخابه، أما فئة المنتخبين العاديين فتتصل على علاوة التمثيل الواردة بالمادة 08 وهي مختلفة بين المنتخب البلدي و الولائي.

كل هذه التعويضات تعد نفقات إجبارية تتكفل بها ميزانية البلدية وفي حالة عجزها على تحمل نفقات الأعضاء الدائمين فلها أن تطلب إعانة من السلطة العليا عن طريق مداولة ترسل مرفقة برأي الوالي إلى وزير الداخلية لاتخاذ القرار المناسب، وفي حالة الموافقة تحصل البلدية على الإعانة اللازمة لموازنة ميزانيتها حسب المادة 10 من المرسوم التنفيذي 91-13.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 46-91 المؤرخ في 03/12/1991 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 31.

نشير في الأخير أن المنتخبين الدائمين يخضعون في مجال نظام الضمان الاجتماعي ومنح التقاعد لأحكام النظام الذي كانوا ينتسبون له عند تاريخ انتخابهم، أي أنّ مبالغ الاشتراك في كل من صندوق التقاعد وصندوق الضمان الاجتماعي والمقدرة حسب الراتب الأصلي تقع على عاتق المنتخب والجماعة المحلية حسب المادة 11 من نفس المرسوم، أما المنتخبون الدائمون الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي أو منح التقاعد فإنهم يستفيدون من النظام العام للضمان الاجتماعي ومعاش التقاعد المنصوص عليه في القوانين والتنظيمات المعمول بها فور انتخابهم وبدء عهدهم الانتخابية، وفي هذه الحالة يقدر مبلغ اشتراكاتهم وفق التعويضات الممنوحة لهم بموجب المرسوم رقم 13 - 91.

ما تجب الإشارة إليه أن المشرع ألزم الهيئة المستخدمة على منح مستخدميها المنتخبين بالمجالس المحلية الوقت الضروري واللازم لمزاولة عهدهم الانتخابية طبقاً للمادة 38 من قانون البلدية، لكنه لم يضع جزاءً على مخالفتها لهذا الالتزام، لذا من السهل على المستخدمين أو أرباب العمل - خاصة الخواص منهم - التملص من هذا الالتزام لأنّ تغيب مستخدميهم سيؤثر سلباً على مردودية العمل.

كما لم يلزم المشرع المستخدم (رب العمل) بدفع أجره ساعات التغيب أو الإنقاص منها كما لم يحدد الوقت المسموح به للتغيب، إلا أنه قيد عضو المجلس بتبرير غيابه عن طريق الاستدعاء لحضور جلسات المجلس الشعبي البلدي دون أن يشير إلى اجتماعات اللجان بالرغم من أنها أكثر تكرار من اجتماعات المجلس، ويمكن لعضو المجلس أن يدرج ساعات تغيبه ضمن تلك المسموح بها في تنظيم مصلحته إذا كانت هذه الأخيرة تسمح بالتغيب لمستخدميها دون أن تلغي أجورهم، ولا يمكن بأي حال أن يشكل هذا التوقف عن العمل سبباً لفسخ عقد العمل من طرف المستخدم، إلا أنه إذا كان المنتخب عاملاً غير دائم فإن الدولة ملزمة بدفع أجره مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة.

ويستفيد المنتخب من الحقوق المرتبطة بمساره المهني طوال الفترة المخصصة لعهدته الانتخابية. ونشير في هذا الإطار إلى إشكال يحتاج منا إلى تسليط الضوء بشأنه ويتعلق بفئة المنتخبين الدائمين الذين يتفرغون تماماً للعمل في المجلس ويتركون مناصب عملهم طيلة مدة العهدة وربما لعهدتين أو أكثر حيث يُتساءل ما مصير هؤلاء المنتخبين عند انتهاء عهدهم؟

في الواقع لم يعالج قانون البلدية هذه المسألة على خلاف قانون الوظيفة العامة الذي نص صراحة بالمادة 138 منه⁽¹⁾ على حق الموظف المنتدب في العودة لمنصب عمله الأصلي، وإن تعذر ذلك فله حق الأولوية للعودة لمنصب عمله الأصلي أو ما يماثله حتى لو كان زائداً على العدد المطلوب⁽²⁾، بينما نجد المشرع في فرنسا أعطى للمنتخب حق إعادته للعمل المعتاد أو في منصب مماثل له، أما في حالة توالي العهديات يسقط حق الإعادة إلى المنصب ويحل محله حق الأولوية في العمل المناسب لكفاءة المنتخب⁽³⁾.

وبالرجوع لقانون الوظيفة العامة بالجزائر نجد أنه يقدم حماية كاملة للموظف المنتدب بالمجلس الشعبي المنتخب لممارسة عهده الانتخابية، إلا أن الإشكال يبقى مطروحا لدى فئة العمال والأجراء خاصة وأن قانون العمل 90 - 11 لم يعالج هذه المسألة، فحتى تؤدي هذه الفئة عملها الانتخابي في أمان لا بد من حمايتها بإعطائها الضمانات الكافية لتأمين منصب شغل مناسب لها بعد انتهاء مدتها الانتخابية.

حيث تشكل فكرة فقدان المنصب السبب الرئيسي لعدم خوض هذه الفئة في الانتخابات المحلية، وهو نفس الإشكال الذي طرح أيضا في فرنسا حيث لم يستطع المشرع الفرنسي أن يمنح الضمانات الكافية لإعادة المنتخب المحلي لمنصب عمله بعد انتهاء عهده الانتخابية⁽⁴⁾، إذ تبقى مسألة تقديرية لرب العمل في إعادة المنتخب المنتهية ولايته إلى منصبه أو عدم إعادته.

لذلك نرى من الضروري أن يتدخل المشرع بوضع أحكام تتعلق بهذا الحق حتى يسمح بتوسيع مشاركة جميع المواطنين في تولي العهديات الانتخابية مع ما يقدمه لهم من ضمانات، وهو ما تناشد به الدولة دائما ممثلة في وزارة الداخلية بأن تسيير الجماعات المحلية يقتضي مشاركة الجميع في التسيير المحلي في إطار ما يسمى بالديمقراطية التشاركية.

¹. أمر 03-06 بتاريخ 2006/07/15، يتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، يضاف إلى ذلك قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 84879 بتاريخ 14/02/1993، قضية (ح.ب) ضد (م.و.إ.ت. ص بومرداس ومن معه) نص على " وحيث أنه من حقوق الموظف بعد انتهاء مدة الاستيداع الاستفادة برتبته وأن الإدارة لا تضمن المنصب أو الوظيفة" ، رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الطبعة الأولى، 2013 ، ص 592 وما يليها..

² - Muller- Quoy (Isabelle)), Droit des assemblées locales, Editeur : L.G.D.J, Paris, 2001, p 40.

³ - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية الجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، عدد 22، الجزائر 2003، ص 1 .

⁴ - الصروخ مليكة ، القانون الإداري دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية، المطبعة الجديدة، المغرب، 1992 ، ص 96 .

ونظرا لعدم اشتراط المشرع لمستوى علمي محدد في المترشحين وهو ما ينجم عنه بالضرورة اختيار ممثلين قد لا يتوافر لديهم الحد الأدنى من المستوى العلمي والثقافي نصت المادة 39 على أنه يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه⁽¹⁾.

فمن المؤكد أنّ هذه الفئات يصعب عليها فهم المسائل التقنية المرتبطة بتسيير الجماعة المحلية إلا من له ثقافة أو إطلاع أو خبرة بالمجال الإداري. ونعتقد أنه لا يشترط أن يكون المنتخب ذو مستوى في التعليم العالي حتى نقول أنه يملك الكفاءة اللازمة لأداء مهامه بالشكل الجيد، ذلك أن الكفاءة قد ترتبط فعلا في بعض الأحيان بالشهادة الجامعية إلا أن الخبرة والتجربة الميدانية هي أيضا لها دور وفاعلية في حسن أداء المنتخبين المحليين، لأنّ التكوين الجامعي قد يكون في مجال مختلف تماما عن المجال الإداري، وقد يؤدي ذلك بحلول الموظفين البلديين محل أعضاء المجالس المحلية في اتخاذ القرار لكون المنتخبين غير قادرين على اتخاذه.

كما أن من بين حقوق العضو المنتخب الحق في حمايته في حالة ارتكابه أخطاء أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة، إذ تكون البلدية في هذه الحالة مسؤولة عن الخطأ المرتكب من طرف عضو المجلس الشعبي البلدي، ويشجع هذا الحكم العضو على أداء الدور المنوط به دون التخوف من الوقوع تحت طائلة المسؤولية في كل عمل قد يبادر به⁽²⁾.

كما له أيضا حق الحماية في حالة تعرضه لحادث طارئ أو لضرر مادي ناتج عن مباشرة مهامه أو بمناسبة، من خلال تكفل البلدية ومن ميزانيتها ومواردها بالتكاليف والتعويضات المستحقة في مثل هذه الحالات بموجب مداولة يقرها المجلس البلدي على أن يبقى للبلدية ممثلة بالسيد رئيس المجلس حق رفع دعوى الرجوع على المتسبب في الضرر.

بل أن من بين الحقوق التي يتمتع بها العضو المنتخب والتي تساهم في تفعيل نشاطه دون خوف أو تردد، هو حمايته من كل تهديد أو إهانة أو قذف قد يتعرض له من الغير بمناسبة عمله التمثيلي في المجلس أو بصفته نائبا للرئيس أو رئيس لجنة من اللجان أو مندوب بلدي أو رئيس ملحقة بلدية وغيرها من المهام التي يتولاها ويتعامل فيها مباشرة مع المواطنين وغيرهم من الأشخاص والمؤسسات. وعضو

¹- محمد سليم محمد عزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، المكتبة الوطنية، الطبعة 01، عمان الأردن، 1994، ص 9.

². أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية الألفية للنشر والتوزيع، الجزائر 2016، ص 150.

المجلس يكون محميا في هذه الحالات بناءً على ما تضمنه قانون العقوبات في إطار الأحكام المتعلقة بإهانة موظف أو ضابط عمومي أثناء تأدية مهامه⁽¹⁾، وتتجلى حماية البلدية هنا من خلال تقديمها لشكوى ضد مرتكب الأفعال المجرمة كما لها أن تتأسس وتمثله أمام القضاء الجزائري.

ما تجب الإشارة إليه أن هذه الحماية في حقيقة الأمر يستفيد منها بالأساس رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه يكتسب صفة الضابط العمومي بصفة خاصة زيادة على صفته كموظف بمناسبة مهامه، فضلا عن الأعضاء المكلفين بمهام تنفيذية كنوابه ورؤساء المنديات والملحقات البلدية.

من جهتنا نرى أن توسيع مجال الحماية من شأنه أن يعزز عمل العضو المنتخب كونه يمثل المواطنين الذين انتخبوه و يدافع عن مصالحهم وفوق ذلك هو في خدمة وتسيير البلدية التي يجب على الدولة أن تضطلع بوجوب تقرير هذه الحماية إذا ما أرادت أن تكون لها مجالس قوية وتدافع عن مصالح البلدية المستوجبة قانونا، وتعزز مبدأ استقلاليتها واقعيا وعمليا على الرغم من أن هذه الحماية المقررة لعضو المجلس البلدي هي في جزء منها من أوجه المسؤولية الملقاة على عاتق البلدية في إطار المسؤولية دون خطأ⁽²⁾.

يضاف إلى كل الحقوق السابقة حق العضو المنتخب في المشاركة الفعلية في أشغال المجلس البلدي من خلال تمكينه من إبداء الموافقة على النقاط المسجلة في جدول الأعمال وتمكينه من أخذ الكلمة وتقديم مقترحات مهما كانت صيغتها في إطار جدول أشغال المجلس، كل ذلك في إطار النظام الذي يسير به المجلس وفقا للنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي⁽³⁾ و تحت رئاسة رئيسه ولا يكتفي بأن يكون وجوده مقتصرًا على الحضور فقط لإكمال النصاب القانوني أو وجودا سلبيا.

¹. تنص على هذه الجرائم والعقوبات المقررة لها المادة 142 من قانون العقوبات والتي جاء تعديلها بموجب قانون 06.23 المؤرخ في 2006/12/20 حيث نصت على أنه " يعاقب بالحبس من شهرين (2) إلى سنتين (2) وبغرامة من 20.000 دج إلى 100.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط ، كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو ارسال أو تسليم أي شيء اليهم أو الكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة تأديتها وذلك بقصد المساس بشرفهم أو اعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم....".

². لقد فصل في هذه المسؤولية الأستاذ شيهوب مسعود، المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2000، ص 123 وما بعدها.

³. المرسوم التنفيذي 13.105 المؤرخ في 2013/03/17 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 2013/03/17.

ثانيا: واجبات عضو المجلس الشعبي البلدي

للعنصر البشري أهمية كبيرة في بناء السلطة وتكون هذه الأخيرة بيد الشعب لتخدم مصالحه وتنفذ إرادته، إذ لعضو المجلس الدور الأهم في نجاح أو فشل المجالس الشعبية البلدية⁽¹⁾ وطالما أنه يضطلع بمهمة التمثيل في تسيير الشؤون البلدية يقع على عاتقه بالمقابل لما يتمتع به من حقوق، واجبات والتزامات متعددة تعتبر أساس عضويته وخلال كامل مدتها القانونية الطبيعية والتي يمكن إجمالها في:

1. التصريح بالامتلاكات

بالرجوع إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾ لاسيما المواد من 2 إلى 6 نجد أن عضو المجلس الشعبي البلدي يدخل تحت إطار مفهوم الموظف العمومي، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 02 في فقرتها/ ب أنه " ب . موظف عمومي:

أ. كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا، أو في إحدى المجالس الشعبية البلدية المحلية المنتخبة سواء كان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته...".

كما أضافت المادة 04 من هذا القانون على أنه " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات العمومية وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بالتصريح بامتلاكاته..."

حيث استوجب القانون أن يكون التصريح بالامتلاكات خلال مدة شهر من تاريخ بداية عهده الانتخابية وهذا التصريح لا يتعلق فقط ببداية العهدة، بل عليه أن يصرح بكل زيادة معتبرة في ذمته المالية زيادة على وجوب التصريح بهذه الممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية⁽³⁾.

والمرسوم الرئاسي رقم 06 - 414⁽¹⁾ هو الذي يحدد النموذج الخاص بالتصريح بالامتلاكات والذي يجب تقديمه أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي أنشئت بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم

¹. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية ، مرجع سابق، ص 185.

². قانون 01.06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المنشور بالجريدة الرسمية عدد14، الصادر بتاريخ 08/03/2006.

³. وهو ما نصت عليه المادة 4 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في فقراتها الثانية والثالثة والرابعة.

06-413⁽²⁾، على أن ينشر وجوبا هذا التصريح الذي يتضمن جرد لجميع الممتلكات العقارية و المنقولة سواء المتواجدة في الجزائر أو خارجها وسواء باسمه هو الشخصي أو باسم أبنائه الأقصر ولو كانت على الشيوخ بلوح إعلانات مقر البلدية.

بل ورتبت المادة 36 من القانون جزاءات جزائية في حالة عدم التصريح الإلزامي أو التصريح الكاذب بالممتلكات بعقوبة الحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 500.000 دج.

2. واجب المشاركة في انتخاب أعضاء مجلس الأمة: اقتضت هذا الواجب الإجراءات والنظام القانوني لانتخاب أعضاء مجلس الأمة فيما يخص نواب هذا المجلس، على اعتبار أن الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة يعينهم رئيس الجمهورية وفق ما تقتضيه أحكام دستور 16-01 سيما المادة 118 منه.

على هذا الأساس يستوجب القانون على كل عضو منتخب أن يشارك في هذه العملية الانتخابية وفق ما تقتضيه المادة 108 من قانون الانتخابات 16-10 التي جاء فيها " ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع:

. أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

. أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية.

يكون التصويت إجباريا ما عدا في حالة مانع قاهر...".

3. واجب الانضباط داخل المجلس وكتمان أسرار المداولات

من الواجبات المفروضة على العضو المنتخب وجوب المحافظة على السير الحسن لأشغال المجلس وعدم القيام بتصرفات غير لائقة من شأنها المساس به وبمصداقيته، ومن خلال نظام الجلسات وسيرها فإن ضبط الجلسة والتحكم في سيرها منوط بالسيد رئيس الجلسة الذي هو رئيس المجلس طبقا لما جاء بالمادة 27 من قانون البلدية لسنة 2011.

¹- المرسوم الرئاسي 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات المنشور في الجريدة الرسمية عدد 74 الصادر بتاريخ 2006/11/22.

²- المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها المنشور بالجريدة الرسمية عدد 74، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

كما يجب على العضو المنتخب ضرورة التحلي بروح المسؤولية والالتزام بالمحافظة على سرية الجلسات والمداولات التي يُتقرر عدم إعلانها (مغلقة) كالجلسات التي تتعلق بمسائل تأديبية خاصة بأحد المنتخبين أو بمسائل تتعلق بالمحافظة على النظام العام.

بل ويجب على العضو المنتخب عدم حضور جلسات تتعلق بمسائل تخصه سواء بصفة شخصية أو تخص زوجه أو أصوله أو أحد فروعه إلى الدرجة الرابعة حتى ولو كان وكيلا، و في حالة مخالفته لهذا المنع تعد تلك المداولات باطلة.

إذ يقع على عاتق المنتخب البلدي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى تُتخذ الإجراءات اللازمة لضمان السير الحسن للجلسات و مداولاتها وحتى لا تتعرض للإبطال من طرف جهة الرقابة ممثلة في السيد والي الولاية المختص⁽¹⁾.

4. حضور دورات المجلس الشعبي البلدي

من بين الواجبات الملقاة على عاتق العضو المنتخب وبصفته عضوا في هذا المجلس أن يلتزم بالحضور لدورات المجلس العادية وكذلك الاستثنائية المقررة خلال كل سنة، وأن غيابه غير المبرر لثلاث دورات كاملة يترتب عنه الإقصاء أو فقدان العضوية في هذا المجلس كجزء على عدم التزامه بذلك⁽²⁾.

5. واجب المشاركة في الدورات التكوينية

إن دور العضو المنتخب بالمجلس البلدي هو دور جد حساس سواء بصفته عضوا فقط أو في إطار تكليفه بمهام في إحدى اللجان، أو في إطار المهام التي يتكفل بها بصفته نائبا لرئيس المجلس... الخ، فقد يتولى هذا المنتخب الإشراف على مندوبية البلدية أو الملحقة وقد لا تتوافر لديه الخبرة في التسيير وحل مشاكل المواطنين، بل الأكثر من ذلك قد يكون دون المستوى المطلوب الذي يؤهله للتسيير الحسن للشأن

¹. وهو ما نصت عليه المادتان 28 و 60 من قانون البلدية لسنة 2011.

². وهي الأحكام التي نصت عليها المادة 45 من قانون البلدية التي جاء فيها " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك.

المحلي. لذلك أوجب قانون البلدية لسنة 2011 على العضو المنتخب المشاركة باستمرار في الدورات التكوينية لتحسين المستوى ومن ثم التسيير الحسن للبلدية أو المندوبية أو الملحقة البلدية⁽¹⁾.

بناءً على ما تقدم وطالما أنه يتعين على الأعضاء المنتخبين حضور دورات المجلس المقررة سنوياً والمتمثلة في الدورات العادية و/أو الاستثنائية لدراسة كل المسائل التي تدرج في جدول الأعمال وتخص شؤون البلدية ومواطنيها وما تخضع له هذه الأخيرة من رقابة في هذا الشأن، فإنه لزاماً علينا دراسة وتحليل نظام سير المجلس البلدي في مبحث ثان.

المبحث الثاني

آلية عمل المجالس الشعبية البلدية واختصاصاتها

إن للبلدية في الفكر الإداري الجزائري أهمية بالغة، فهي تشكل الهيئة القاعدية والجماعة الإقليمية للدولة إضافة إلى تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم، فهي بذلك تعد نواة الدولة على المستوى المحلي⁽²⁾ ورمزا للديمقراطية المتجسدة في تشكيلات مجالسها المحلية المنتخبة من الأحزاب السياسية المتعددة.

وإذا كان المجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية الذي تدور حوله الحياة العامة للبلدية والذي يسهر على حسن سير شؤونها وشؤون المواطنين من خلال السعي إلى تنفيذ البرامج التنموية المحلية بما يفيد هؤلاء على المستوى المحلي بالدرجة الأولى والمستوى الوطني، فإنه يتعين عليه اتباع الاجراءات القانونية التي تستدعيها أعماله والمتجسدة في إنشاء اللجان وانعقاد الدورات فضلا عن إجراءات تحرير المداولات حتى لا تكون أعماله عرضة للإبطال من طرف جهة الوصاية (مطلب أول).

بل وفي سبيل ذلك وحتى يقوم بالدور المنوط به على أكمل وجه في مواجهة منتخبيه ومواطني بلديته وحتى في مواجهة جهة الرقابة يتعين عليه مباشرة الاختصاصات والصلاحيات المعهودة له والمقررة بموجب القوانين والتنظيمات ذات الصلة بنشاطاته (مطلب ثان).

¹. تنص المادة 39 من قانون البلدية على أنه " يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه".

². جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2014، ص 96.

المطلب الأول

إدارة عمل المجالس الشعبية البلدية

بعد الاعلان عن النتائج الانتخابية وانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يبدأ هذا الأخير برئاسة رئيسه بتسيير المجلس وأهم ما يستهل به هو تشكيل اللجان. إذ خول المشرع بموجب قانون البلدية 10-11 للمجلس الشعبي البلدي حق تشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، كما أجاز إلى جانب هذه اللجان إنشاء لجان خاصة أو مؤقتة من بين أعضائه كلما اقتضت حاجة البلدية لذلك تنتهي بنهاية الغرض الذي أنشئت من أجله وذلك تمييزاً لها عن اللجان الدائمة (فرع أول).

بل ومن أجل السير الحسن للبلدية حدد القانون عدد دورات المجلس العادية التي يتعين على المجلس انعقادها إضافة إلى الدورات الاستثنائية في الحالات غير العادية، فضلاً عن توليه لكيفية تحرير مداورات المجلس حتى لا تكون عرضة للإبطال من طرف جهة الوصاية ممثلة في والي الولاية (فرع ثان).

الفرع الأول: تشكيل اللجان

لا شك أن عمل المجالس الشعبية البلدية واسع ومتعدد ومتنوع وطبقاً للقانون تُتخذ قراراتها بأغلبية الأعضاء المنتخبين، واتخاذها بهذا الشكل يستدعي في كل الأحوال نقاش واسع ودائم حتى تصل إلى النتائج المرجوة من خلال مختلف مداوراتها.

ولعل تشكيلة هذه المجالس لا سيما في البلديات الكبيرة زيادة على اختصاصاتها المتنوعة بالموازاة أو بالمقارنة مع عدد الدورات التي تُعقد لدراسة مختلف الملفات والمسائل المحددة بجدول الأشغال يؤدي حتماً إلى عدم امكانية التدقيق فيها ومناقشة كل تفاصيلها واستيفاء كل مسألة حقها، لذا أوجد المشرع وفقاً لقانون البلدية نظاماً لتشكيل لجان مختلفة من أعضاء المجلس المنتخبين بحيث تكون هذه اللجان من بين الوسائل التي تضمن مشاركة كل الأطراف والاتجاهات السياسية التي يحتويها المجلس دون إقصاء أو تهميش لأي عضو أو أي جهة أو حزب أو تيار سياسي⁽¹⁾.

حيث تسمح تشكيلة هذه اللجان بالاطلاع ودراسة كل المسائل والمواضيع التي يعرضها المجلس في اجتماعاته وحتى تتمكن من جراء هذه الدراسة في إعداد تقاريرها وتقديم نتائج عملها بما يؤدي ذلك إلى

¹. محمد على الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر، دار الثقافة الأردن، مصر 2009، ص 70.

تجنب القرارات الارتجالية والأحادية بل والتسلطية⁽¹⁾. ولعل من الفوائد التي تجنيها المجالس الشعبية جراء تشكيل اللجان هو سماحها وتوفيرها للأعضاء المنتخبين مجالا واسعا للنقاش وتبادل الآراء والعمل بكل دقة وعمق⁽²⁾.

وقد حرص المشرع من خلال قانون البلدية على دور اللجان وما تضطلع به من اختصاصات فضلا عما تحتويه في تركيبها لكل الأطياف وكل الاتجاهات، غاية في ذلك هو تكريس مبدأ المشاركة في التسيير⁽³⁾ الذي نص عليه صراحة في المادة 35 من قانون البلدية والتي جاء فيها " يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليها في المادتين 32 و 33 أعلاه تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي"، بل وقد قسمها المشرع من خلال قانون البلدية إلى لجان دائمة يتم انشاؤها مع بداية كل عهدة انتخابية ولجان مؤقتة (خاصة) تنشأ كلما اقتضت الضرورة لتنفيذ مهام محددة.

أولاً: اللجان الدائمة

وهي اللجان التي تنشأ مع بدء العهدة الانتخابية وتستمر مع المجلس وتنتهي بانتهاء عهده وقد نص قانون البلدية بمادته 31 على أنه: " يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصاته ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار،

- الصحة والنظافة وحماية البيئة،

- تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية،

- الري والفلاحة والصيد البحري،

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية....".

حيث تتجلى من خلال أحكام هذه المادة أهمية المواضيع أو الاختصاصات التي تتكفل بها كل لجنة أو الميدان الذي تنشط فيه، ويبدو أن المشرع ومراعاة منه للتوجه العام لسياسة الدولة لا سيما الاهتمام بقطاعات معينة قد وسع في عدد اللجان من 03 كما هو الشأن بالنسبة للقانون 08-90 الملغى إلى 05

¹ -Annie Gruber, la décentralisation et les institutions Administration, Armand colin éditeur, Paris, 2^{ème} édition 1996, p130.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 260.

³ تكرر مبدأ المشاركة في التسيير بنص المادة 35 من قانون البلدية التي جاء فيها " يجب أن تضمن تشكيلة اللجان المنصوص عليها في المادتين 32 و 33 أعلاه تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي".

لجان، كما أضاف اختصاصات جديدة نتيجة إلى أهميتها وارتباطها بصفة مباشرة بحياة المواطن اليومية وكذا انسجامها مع التوجهات الكبرى لسياسة البلاد الاقتصادية⁽¹⁾.

ويتم استحداث هذه اللجان بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الذي يعرضها على المجلس البلدي الذي يعتمد عليها بدوره ويصادق عليها بموجب مداولة تكون بالأغلبية، كما أنها تتوسع بحسب التعداد السكاني الذي يشكل البلدية بحيث لا يقل عددها عن ثلاث 03 لجان ولا يزيد عن ست 06 في كل الأحوال⁽²⁾ في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة. والملاحظ أن المشرع اعتمد في تعداد اللجان التي يستوجب إنشاؤها من طرف المجالس الشعبية على الكثافة السكانية.

ونعتقد بأن هذا المعيار غير مناسب على اعتبار أن المجلس الشعبي البلدي تم انتخابه ومعلوم عدد أعضائه لذلك كان يُفضل اعتماد معيار عدد الأعضاء المنتخبين والمشكلين للمجلس الشعبي البلدي.

بعد تشكيل اللجان والتحاق كل عضو باللجنة التابع لها تجتمع كل لجنة على حدى لتختار رئيساً من بين أعضائها عن طريق الانتخاب مثلما جاء في المادة 36 بفقرتها الأولى على أن "تنتخب كل لجنة رئيساً من بين أعضائها"، كما يتعين على كل لجنة أن تعد نظاماً داخلياً خاصاً بها وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه طبقاً لما جاءت به المادة 36 من قانون 10-11.

وبما أن عدد اللجان قد يصل إلى 06 لجان في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة فقد تختلف الأنظمة الداخلية وفقاً لتشكيلة كل لجنة، لذلك يستوجب الأمر ضرورة التنسيق بين رؤساء اللجان حتى تتوحد أو على الأقل تكون الأنظمة الداخلية متقاربة وحتى تكون المصادقة على كل نظام داخلي لكل لجنة بنفس النتيجة وحتى يكون عمل المجلس في النهاية متجانساً.

¹. التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية . لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني . فيفري 2011، ص 36 منه.

². تنص المادة 31 في فقرتها الثانية على أنه: "...يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:
- ثلاث لجان بالنسبة للبلدية التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أو أقل،
- أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 إلى 50000 نسمة،
- خمس لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 إلى 100000 نسمة،
- ست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100000 نسمة."

وعلى الرغم من أن القانون أعطى الصلاحية لأعضاء اللجان بإعداد نظامها الداخلي إلا أنه قيّد اجتماعات كل لجنة طبقاً لأحكام المادة 36 من قانون البلدية بضرورة حصولها على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

كما أنه هذه اللجان حرة في عملها ووفقاً لذلك لها الصلاحية في أن تلجأ إلى أسلوب الاستشارة وفقاً لما تنص عليه المادة 13 من قانون البلدية التي أعطت صلاحية اللجوء إلى هذا الأسلوب لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

ما تجب الإشارة إليه أن المشرع لم يحدد بقانون البلدية عدد أعضاء كل لجنة من اللجان الدائمة حيث نص فقط على ذكر عددها بحسب عدد السكان في كل بلدية ولم يشر إلى أي تفاصيل محددة تتعلق بعدد الأعضاء وشروط تعيينهم تاركاً تنظيم هذه المسائل للمجلس الشعبي البلدي، وبالتالي يتولى النظام الداخلي للمجلس ضبط هذه المسائل.

وحسناً فعل المشرع بعدم تحديد أعضاء كل لجنة لأن حجم كل لجنة يرتبط بعدة اعتبارات تختلف من مجلس بلدي إلى آخر، سواء من حيث حجم المجلس في حد ذاته ذلك أن مجلس شعبي بلدي يحتوي على 43 منتخباً حتماً هو ليس كمجلس يحتوي على 23 أو 13 عضواً منتخباً، زيادة على نوع ومهام كل لجنة. فمن اللجان من تكتسي طابعاً وأهمية بالغة، فلو أخذنا على سبيل المثال البلديات الفلاحية لا نجدتها كالبلديات الصناعية والبلديات الريفية ليست كالبلديات الحضرية أو تلك التي بمقر الولايات وبالتالي ضروري أن يكون عدد أعضاء لجان البلديات موازياً لنوع وعدد المهام المنوطة بها في كل بلدية وبحسب طبيعتها.

وقد أوكل المشرع تسيير اللجنة (أمانة اللجنة) من الناحية الإدارية في القيام بكل الإجراءات المتعلقة بالانعقاد والجلسات والاستدعاءات....، إلى موظف من البلدية من غير الأعضاء المنتخبين وفقاً لما جاء

¹. تنص المادة 36 في فقرتها الثانية على: "تجتمع اللجان بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكنها اللجوء إلى الاستشارة طبقاً لأحكام المادة 13 أعلاه."

². تنص المادة 13 على أنه: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية أن تستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية وكل خبير و/أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة قانوناً الذين من شأنهم تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم."

بالمادة 36 في فقرتها الثالثة والتي جاء فيها: "توكل أمانة اللجنة إلى موظف من البلدية". وتتمثل هذه اللجان الدائمة في:

1- لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار

تختص هذه اللجنة بالشؤون المالية أي بجميع الأموال المتعلقة بالمسائل التابعة للميزانية، وتتكفل بدراسة الوضعية الاقتصادية والمالية لكل الوحدات الإنتاجية والخدمات وتتولى مراجعة التقييم المالي للبرامج والمشاريع إذا اقتضت الضرورة ذلك⁽¹⁾، وكذلك المسائل المتعلقة بالاستثمار على المستوى المحلي (مستوى البلدية) من أجل دعم التنمية والرفع من مستوى مداخل البلدية وتوفير مناصب العمل وكل ما يترتب عن النشاطات الاستثمارية على مستوى البلدية⁽²⁾.

2- لجنة الصحة و النظافة وحماية البيئة

تتكفل هذه اللجنة في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن بحفظ الصحة والنظافة العمومية لا سيما في المجالات الآتية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المتحركة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرق البلدية.
- دراسة و تهيئة المساحات الخضراء.
- وضع العتاد الحضري.
- تساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

3- لجنة تهيئة الاقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية⁽³⁾

تعمل هذه اللجنة على برنامج المجلس السنوي ولسنوات مدة العهدة الانتخابية كما تعمل تنفيذا وتماشيا مع مخطط التهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، أما في مجال

¹. مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 174.

². نصت على هذه المجالات المواد 154 و169 و 111 من قانون البلدية.

³. نصت على هذه الاختصاصات المواد 107، 113، 122 من قانون البلدية.

التعمير فتزود البلدية بكل أدوات التعمير وتعمل على اتخاذ كل التدابير اللازمة إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

4- لجنة الري والفلاحة والصيد البحري

إن إقامة أي مشروع في إطار البرامج القطاعية للتنمية لا بد من أخذ الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة.

كما يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الإستثمار في هذا المجال كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأمثل لها.

5- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية

تتعدد المجالات التي تنشط فيها هذه اللجنة وفقا لما جاء بنص المادة 122 من قانون البلدية من ذلك العمل على حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، فضلا عن العمل على المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي، وكذلك المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية.

ثانيا: اللجان الخاصة

إذا كان تشكيل اللجان الدائمة وفقا للقانون هو أمر إلزامي للمجلس الشعبي البلدي في بداية عهده والتي تنتهي بانتهاء عهده، فإن تشكيل اللجان الخاصة هو مسألة اختيارية بالنسبة إليه. بمعنى قد يلجأ إلى تشكيلها إذا اقتضى الأمر ذلك وقد لا يشكلها طوال العهدة الانتخابية.

فإنشاء المجلس لهذه اللجان الخاصة يكون لمواجهة ظروف خاصة أو حالات استثنائية تتعلق بمواضيع محددة تدخل في مجال اختصاصه، كما أنها تتشكل بناءً على اقتراح من رئيس المجلس البلدي

وبموافقة أغلبية أعضاء المجلس البلدي بموجب مداولة وفقا لنظام المداولات المحدد في القانون والذي سنتناوله في فقرات لاحقة⁽¹⁾.

وطالما أنها (اللجان الخاصة) تنشأ لمعالجة حالة معينة أو موضوع معين فإن تحديد مهمتها بدقة هو من اختصاص المجلس بناءً على مداولة كما أن عملها محدد بمهلة وآجال من أجل إعداد تقريرها وتقديمه في الأجل المحدد لها لذلك، بل أن القانون استوجب على المجلس تحديد مهلة انتهاء المهمة المنوطة بها، إذ أنها لا تنشأ من دون أجل لانتهاء مهمتها وإلا عدت حينها من اللجان الدائمة⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بعدد أعضائها فقد ترك القانون للمجلس سلطة تحديده بناءً على الموضوع المراد معالجته في أن تكون موسعة أو محدودة العدد، أما بشأن كيفية عملها ومن يترأسها وأمانتها وغيرها من المسائل فتسري عليها القواعد المنظمة للجان الدائمة.

على أن تختص كل لجنة بدراسة الموضوعات التي تدخل في اختصاصاتها والمحالة إليها وفقا لما قرره المجلس، ثم تُعد تقريراً لما توصلت إليه ليُرفع هذا التقرير إلى رئيس المجلس لإدراجه في جدول الأعمال لتعرض لاحقا على المجلس لمناقشتها والمصادقة عليها.

ما تجب ملاحظته حول عمل اللجان الخاصة وما تتوصل إليه من تقارير بشأن ما باشرته هو أن نتائجها تقدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي، علماً أن هذا الأخير ليس هو الذي أنشأها، وإنما إنشأها تم بموجب مداولة مصادق عليها من أغلبية أعضاء المجلس وهو من كلفها بأداء مهام محددة ومواضيع معينة. وبالتالي كان أولى إذا بالمشروع أن ينص على أن تقدم اللجنة عن طريق رئيسها نتائج أعمالها للمجلس مباشرة كل ذلك من أجل منع أي تستر على نتائجها وعلى أي تجاوز قد يقع من جانبها، بالإضافة إلى أن تقديم نتائج عمل هذه اللجان مباشرة إلى المجلس من شأنه الحد أو على الأقل التقليل من الفساد وتفعيل نظام الرقابة الشعبية.

¹. تنص المادة 33 من قانون 10-11 على أنه "يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه كما هو مبين في هذا القانون. تشكل اللجنة الخاصة بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه.

تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي".
². تنص المادة 34 من القانون على أنه "يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة للجنة الخاصة المنصوص عليها في المادة 33 أعلاه من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها".

يضاف إلى ذلك أن هذه اللجان الخاصة هي أجهزة فنية استشارية وأعمالها تحضيرية وذات طبيعة فنية وتنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله⁽¹⁾. وطبعاً كما هو الشأن بالنسبة للجان الدائمة يمكن لها أن تستعين بأي شخص أو خبير أو عضو أو رئيس جمعية ذات النشاط المحلي وذات التأثير على المستوى المحلي أو كفاءة من الكفاءات العملية لاستشارته وأخذ رأيه أو حتى تكليفه بتقديم دراسة أو غيرها من مستوجبات عمل هذا الشخص أو الأشخاص المؤهلين ومن ذوي الكفاءات.

لكن ما تجب الإشارة إليه أنه ويتصفحننا نصوص قانون 10-11 لا نجد نصاً يشير إلى حل هذه اللجان ومن له السلطة في ذلك على الرغم من أنها أنشئت من طرف المجلس الشعبي البلدي باقتراح من رئيسه، ومع ذلك فإن حلها في تقديرنا يتحقق في الحالات الآتية:

1. أن للمجلس الشعبي البلدي في حد ذاته سلطة حل هذه اللجان أو أي لجنة على أساس أنه هو من أنشأها وطبيعي أنه إذا ما تبين له أنها غير فعالة بشأن ما أوكلت لها من مهام يستطيع الاستغناء عنها بحلها واستبدالها بأعضاء آخرين لاسيما وأنه لا يوجد نص يمنع من ذلك، وله أن يعيد انشائها وتشكيلها من جديد على أساس أن القانون يستوجب وجود عدد معين من هذه اللجان هذا فيما يتعلق باللجان الدائمة.

أما بالنسبة للجان الخاصة فقد ينهي مهامها بل ووجودها متى تبين أنها أدت مهمتها أو حل أجل انتهائها أو أنه لا فائدة ترجى منها، ونرى أن هذا الإعدام يجب أن يتم بناءً على مداولة يتم التصويت فيها بالأغلبية (على نفس طريقة انشائها).

2. أن من بين الوسائل التي تسمح بحل لجنة من اللجان وإعادة تشكيلها هي وضع أحكام في القانون الداخلي للمجلس تتعلق بتنظيم هذه الإجراءات وللمجلس طبقاً للقانون كامل الصلاحية في النص على ذلك في قانونه الداخلي ليكون المرجع الذي يستند إليه في إقرار حل أي لجنة من اللجان سواء كانت دائمة أو خاصة.

3. تتحل اللجان سواء الدائمة أو المؤقتة بقوة القانون بانتهاء العهدة الانتخابية لأعضاء المجلس الذين هم أعضاء هذه اللجان وذلك بمرور خمس سنوات كاملة.

¹. مزياي فريدة، مرجع سابق، ص 176.

4. من الممكن أن يصادف وأن جهة الوصاية (الوالي) تتخذ لأسباب مختلفة في حق مجموعة من الأعضاء إجراء الإقصاء من عضوية المجلس وقد يصادف أن جميع هؤلاء الأعضاء هم المشكلون للجنة ككل، فهنا تتحل وجوبا لغياب أعضائها أو أن العدد أصبح جد محدود بما لا يتناسب مع ما هو منصوص عليه في القانون الداخلي للمجلس أو حتى النظام الداخلي للجنة وإن كان من الصعب تحقق هذه الحالة إلا أنه من المحتمل حدوثها.

إذا بناءً على كل هذه الحالات فإن اللجان دائمة كانت أو خاصة يمكن حلها وإنهاء مهامها حتى مع عدم وجود نص على ذلك في قانون البلدية وهي حالات سنرى أنها واقعية عمليا.

ثالثا: مدى فعالية دور لجان المجلس الشعبي البلدي

مما لا شك فيه أن المشرع عندما نص في قانون البلدية على وجوب إنشاء لجان دائمة عددها بخمس لجان في مجالات محددة حصرا بموضوعاتها على الرغم من اتساعها، سمح كذلك للمجلس وفسح له المجال بإنشاء لجان خاصة في موضوعات معينة قد يراها ضرورية لذلك. إلا أن ما يعاب عليه أننا لا نجد من بين اللجان الدائمة المنصوص عليها لجنة تتعلق بقطاع التربية والتعليم وهو ما يؤخذ على نص القانون في هذا الشأن رغم حيوية هذا القطاع، بل وللبلدية علاقة مباشرة به من كل جوانبه وفي كل الأطوار لا سيما الطور الابتدائي (المدارس الابتدائية). لذلك فصلاحيات إنشاء لجان خاصة من شأنها سد هذا الفراغ القانوني ناهيك عن أن هذه اللجان سواء كانت دائمة أو خاصة تُعد الوسيلة الناجعة التي تساهم بصورة فعالة في عمل المجالس الشعبية البلدية لا سيما من خلال تحصين قراراته من الارتجال والتسرع المفضي إلى الوقوع في أخطاء هذا من جهة، من جهة أخرى تُعد أيضا آلية لتكريس مبدأ المشاركة وهو ما أكده المشرع من خلال نصه على ضرورة إنشاء لجان بالمجلس من بين الأعضاء المنتخبين بما يعكس كافة التوجهات السياسية والحزبية دون إقصاء.

فالتشكيلة المميزة لهذه اللجان تسمح بتنقل مختلف التوجهات السياسية والآراء من المجلس كهيئة مداولة إلى اللجان فيتمكن جل أعضاء المجلس من المشاركة والإدلاء بآرائهم في أي دراسة تُعدها اللجان لمشاريع مداولات المجلس مما يكرس ويجسد بعمق مبدأ المشاركة في البلدية ويزيد في تفعيل تحقيق حوكمة البلدية⁽¹⁾ ومن ثم يؤدي إلى التخفيف من حدة الرقابة الإدارية المفروضة قانونا من جهة الوصاية.

¹. سامي الوافي، تطبيقات مبدأ المشاركة بالمجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مرجع سابق، ص 312.

فكلما كان عمل هذه اللجان موسعا وكان ذلك بضمها أطيافا سياسية مختلفة معبرة بصدق عن فعالية هذه المشاركة بتقديم نتائج وتقارير في المستوى، كلما انعكس ذلك بشكل إيجابي على عمل المجلس الشعبي البلدي ككل ويتجسد ذلك من خلال القرارات التي تنتج عن دوراته ومختلف المداولات الصادرة عنه والتي إن كانت حتما تستجيب لتطلعات المواطنين وتحقق وتجسد برامج التنمية المحلية وكذا برامج الدولة على المستوى المحلي، فهو أمر أكيد في أن جهة الوصاية (الرقابة) تكون في وضع مريح يستبعد تدخلها في الشأن البلدي إلا في حدود معينة بما يجسد نوع من استقلالية البلدية كجماعة محلية.

وإذا كان الأصل في تشكيل اللجان سواء الدائمة أو الخاصة أن تكون من أعضاء المجلس المنتخبين إلا أن ذلك لا يمنع من الاستعانة ومشاركة أشخاص أخرى من خارج المجلس على سبيل الاستشارة وفق ما نصت عليه المادة 36 و13 من قانون البلدية، وذلك من أجل الاستفادة من خدمات وخبرات شخصيات محلية وكذلك الاستعانة بالخبراء في مختلف القطاعات، بالإضافة إلى ممثلي ورؤساء الجمعيات الناشطة على المستوى المحلي والمعتمدة قانونا كالجمعيات الخيرية والجمعيات البيئية والرياضية والشبابية وغيرهم، وهذا من أجل الاستفادة والمساهمة من طرفهم في أشغال المجلس واللجان بما يوسع الأمر إلى مشاركة مواطني البلدية بصفة إجمالية.

إذا من خلال هذه المشاركة يمكن لرئيس اللجنة الاستعانة بأي شخص وأخذ رأيه الخاص في نشاط معين أو في برنامج معين ومدى فعاليته وكذلك مناقشته في سلبيات وإيجابيات أي مسألة في جدول أعمال اللجنة، على أن هذا الرأي المقدم من قبل هذا الشخص يبقى رأيا استشاريا بالنسبة للجنة فيمكن لها أن تأخذ به أو أن تستبعده.

غير أن الواقع العملي أثبت وأن مشاركة الكفاءات على مستوى لجان المجالس البلدية جد محدودة إن لم نقل منعدمة، والسبب في ذلك أن الخبير أو الشخص المراد استشارته ومما لا شك فيه أنه سيكون جديا في دراسته وتحليله والتي قد تستغرق منه وقتا طويلا بل وقد ينفق عليها من أمواله الخاصة حتى تكون في المستوى المنشود، لتواجه استشارته في الأخير بالاستبعاد والرفض من طرف أعضاء اللجنة الذين قد لا تتوفر لديهم الكفاءة أو الخبرة المعرفية التي تجعلهم يفتنحون بهذه النتائج المقدمة من دون الاعتداد بها وتجسيدها على أرض الواقع في برامج وقرارات البلدية. الأمر الذي يؤدي معه إلى عزوف هذه الخبرات والكفاءات عن تقديم استشاراتها ودراساتها.

لذلك ومن أجل تفعيل هذا الدور التشاركي للمواطنين (من خلال هذه الكفاءات وأعضاء الجمعيات وشخصيات المجتمع المدني...) لا بد من خلق آليات لتحفيزهم وجعل استشاراتهم ذات فعالية سواء من الناحية المالية أو العملية، كأن يسمح للخبير وكل من له خبرة وكفاءة في ميدان معين أن يقدم هذه الاستشارة مباشرة أمام اللجنة في اجتماعاتها الدورية، ولما لا تقديم وعرض نتائجه مباشرة في الجلسة العلنية للمجلس.

فالعرض المباشر سيضمن بلا شك وسائل الإقناع ومن ثم يمكن الأخذ به من طرف أعضاء المجلس لا سيما الذين لا دراية لهم بمجالات وقطاعات معينة هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن عدم فعالية اللجان قد ينتج عن أمرين غفل المشرع تقديم حلول بشأنهما وهما:

الأمر الأول:

هو مشكلة تنازع الاختصاص بين اللجان المشكلة من طرف المجلس، فالقانون لم يشر إلى مسألة تنازع الاختصاص فمثلا نأخذ المسائل المتعلقة بالبيئة نجدها من صميم اختصاص لجنة الصحة والنظافة والبيئة كما يمكن أن تكون محل نقاش وحلول من طرف لجنة أخرى كلجنة الري والفلاحة والصيد البحري، ونفس الأمر ينطبق على المجالات الأخرى التي قد تكون من صميم اهتمام أكثر من مخالف لما قدمته اللجنة الأولى⁽¹⁾، لذلك نرى أنه من الضروري تقديم حلول تشريعية لمثل هذا الإشكال حتى لا تتعطل أشغال المجلس وتقديم هذه اللجان لحلول واقعية لمشاكل البلدية والمواطنين وحتى تكون جدية في عملها ولا تكتف فقط بتقديم التقارير ذات الطابع الاستهلاكي لا غير.

الأمر الثاني:

ويتعلق بازدواجية العضوية داخل لجان المجلس الشعبي البلدي فقانون البلدية 10-11 لم يشر هذه المسألة وكان حريّ بالمشرع النص صراحة على منع هذه الازدواجية أو قبولها حتى تكون النصوص واضحة لأن العمل من طرف عضو في أكثر من لجنة حتما لن يكون فعالا ويؤدي إلى ضياع الجهد وعدم التركيز في العمل وتقديم الاقتراحات الجادة والمنتجة.

في الأخير نقول أنه ومهما يكن من نقائص وفي بعض الأحيان تقصير من اللجان في تأدية وظيفتها لا سيما اللجان الدائمة فإنه يبقى لها الدور المحوري على مستوى البلدية، فهذه اللجان

¹. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية المنعقدة يوم 23 ماي 2011، العدد 9، ص 19.

بنوعيتها (الدائمة والخاصة) لها دور هام في تحقيق الديمقراطية التشاركية⁽¹⁾ والتمثيلية والفعالية من خلال تمثيل وتفعيل دور جميع الأطياف السياسية والتيارات المختلفة المشكلة للمجلس والتي تتجسد على مستوى هذه اللجان، زيادة على إشراك المواطنين المقيمين بالبلدية أو الذين لهم علاقة بها من ذوي الخبرة والكفاءات العلمية والمهنية في اجتماعاتها وما يقدمونه من استشارة وحلول لمشاكل بقطاع معين في إطار برنامج البلدية والدولة ككل، ومن ثم تقديم ورقة عمل للمجلس تكون في المستوى المطلوب في دوراته العادية أو الاستثنائية، فضلا عن أن لهذه اللجان سواء الدائمة أو الخاصة دور هام في الكشف عن الحقائق وإمداد المجلس بكافة التقارير والاحصائيات الضرورية ليتمكن بدوره من اتخاذ القرارات الناجعة نحو تسيير راشد لشؤون البلدية.

وفي المحصلة فإن وعي المنتخبين المحليين أعضاء هذه اللجان بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم وبحثهم عن خدمة البلدية ومواطنيها وتجسيدها وتعودهم الانتخابية فضلا عن وضوح البرامج المعدة من طرف المجلس وكذلك السياسة العامة للدولة (الحكومة) على المستوى المحلي، هو الكفيل الوحيد بتجسيد الغاية التي دفعت بالمشروع إلى وجوب تشكيل لجان دائمة ولجان خاصة كلما اقتضت الضرورة ذلك.

الفرع الثاني: دورات ومداولات المجالس الشعبية البلدية

يمارس المجلس الشعبي البلدي الاختصاصات المخولة له قانونا بموجب المداولات التي تنتج عنها قرارات في الدورات العادية وغير العادية، ويأخذ المجلس بأسلوب الإدارة الديمقراطية الحديثة إذ أن قراراته لا تتخذ إلا بعد البحث والاستقصاء وجمع البيانات والتداول في الأمر⁽²⁾ ولا مجال فيه للعمل الفردي.

¹ الديمقراطية التشاركية : يغطي في الواقع مفهوم الديمقراطية التشاركية جملة واسعة من الممارسات والتجارب ولذلك عرفت بعدة تعريفات من بينها " أنها العملية التي تركز على المشاركة الواسعة للمواطنين في توجه وعمل النظام السياسي"، كما عرفت أيضا بأنها " محصلة الممارسات والاجراءات والتدابير التي تفتح أمام المواطنين طرقا للوصول إلى عمليات صنع قرارات السلطات العامة من أجل شرعنة أفضل للخيارات السياسية وتحسين نوعية القرارات العامة وزيادة مستوى فعاليتها".

وبشكل عام يمكن تعريف الديمقراطية التشاركية على أنها " شكل من الأشكال المبتكرة للديمقراطية وأسلوب لاتخاذ القرارات أين يتم فيه اشتراك ما أمكن من المواطنين (أفراد أو جماعات أو منظمات مدنية) وبشكل دائم وفعال في رسم وتنفيذ القرارات والسياسات العمومية وتجسيدها وتقييمها عن طريق مجموعة من الاجراءات والممارسات المؤطرة قانونيا ومؤسسانيا" راجع كل ما يتعلق بالديمقراطية التشاركية والتعاون اللامركزي بحث منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية، الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري، بحث منشور بمجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد رقم 11 سنة 2017 جامعة الجلفة، ص 269.

² حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982، ص 158.

وكما أوضحناه آنفا تلعب اللجان الدائمة أو الخاصة طبقا للقانون الدور الأساسي في تقديم تقاريرها ونتائج أشغالها وفي تقديم المقترحات والحلول للمجلس عن طريق رئيسه.

ولعل من بين محفزات نظام الرقابة الإدارية الممارسة من طرف جهة الوصاية (الوالي) هو نظام سير المجلس من خلال الدورات التي تعقد وكذلك مداولاته وكل التفاصيل المتعلقة بهما وإجراءاتها، فهي من الأسباب التي تنشط دور الوصاية في بسط رقابتها على هذا العمل. لذلك فإن السير الحسن لعمل المجلس هو الذي يجنبه فرض الرقابة المشددة وهو الذي يحدد في حقيقة الأمر طبيعة العلاقة بين جهة الرقابة والمجلس الشعبي البلدي ويبرز من خلاله مدى كفاءة وقدرة المجلس على تسيير شؤون بلديته بشكل جيد بعيدا عن تدخل جهة الوصاية، لذلك فبسط سير المجلس بشكل جيد في حقيقة الأمر يتكفل به بالأساس رئيس المجلس وبدرجة أقل الأعضاء الآخرين مضافا إليه رؤساء اللجان.

ولدراسة نظام سير أعمال المجلس البلدي يتعين علينا بداية دراسة دوراته ثم نظام مداولاته.

أولا: دورات المجالس الشعبية البلدية

1 - نظام الدورات

نص قانون البلدية على دورات المجلس الشعبي البلدي في عدة مواد من المادة 16 إلى المادة 30 وترجع كثرة هذه النصوص إلى الدور الكبير لهذه الدورات لأنها الإطار الذي تناقش فيه قضايا البلدية وتقدم فيها الحلول لكل المشاكل المطروحة وعرض البرامج سواء العادية أو الاستعجالية.

ويعقد المجلس البلدي 06 دورات خلال السنة بمعدل دورة كل شهرين⁽¹⁾ تدوم لمدة خمسة أيام، ومقارنة بالمادة 16 الفقرة الأولى من قانون 10-11 مع المادة 14 من قانون البلدية لسنة 1990 الملغى كما ذهب إلى ذلك البعض نستنتج ما يلي:

- أن المشرع في القانون الجديد كثف من عدد الدورات ورفعها من دورة كل ثلاثة أشهر⁽²⁾ إلى دورة كل شهرين، وهدف ذلك واضح ويتمثل في تمكين المجلس من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه

¹. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 103.

². نصت المادة 14 من قانون 08-90 على أن المجلس يجتمع كل ثلاثة أشهر بما يعادل أربع دورات خلال السنة، إذ جاء فيها " يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر ".

والاهتمام أكثر بالشأن المحلي، وهو ما يعود بالفائدة على البلدية ومواطنيها خاصة وأن المجلس يتداول حول الشأن العام لا الشأن الخاص.

- أنه بخلاف قانون البلدية لسنة 1990 والذي لم يحدد الحد الأقصى للدورة بالنظر لعدد الأيام مكتفيا بالإشارة إلى العدد العام للدورة ألا وهو دورة واحدة كل ثلاثة أشهر، جاء قانون البلدية 10-11 في نص المادة 16 منه معلنا وأن كل دورة لا تزيد عن 05 أيام وبالتالي فالمشروع سد نقصا ميز القانون القديم وضبط الدورة من حيث عدد الأيام⁽¹⁾.

ولعل الغاية من هذه الأحكام الجديدة الواردة هو لضمان التواصل الدائم والمستمر بين المنتخبين والاطلاع باستمرار على شؤون البلدية والمواطنين بما يفيد كذلك تفعيل المجلس الشعبي البلدي كهيئة وللحيلولة دون هيمنة رئيسه⁽²⁾.

وقد نص قانون البلدية على أن الدورة الأولى⁽³⁾ تخصص للمصادقة على القانون الداخلي للمجلس المعد وفقا للنظام النموذجي الداخلي الصادر بتاريخ 2013/03/17، بل وحرصا من المشرع على توحيد

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 187.

². رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، أبريل 2011، الجزائر، ص 24.

³. لقد تميز التشريع التونسي عن التشريع الجزائري كون أن التشريع التونسي أقر في الفصل 32 من القانون الأساسي للبلديات تعديل جوبلية 2006 على وجوبية عقد جلسة تمهيدية قبل فتح دورة المجلس البلدي، وتلتئم هذه الجلسة بإشراف رئيس المجلس البلدي أو من ينوبه شهرا قبل بدء الدورة ويدعو لحضورها سكان المنطقة باستعمال وسائل الإعلام المتاحة وهذا بغرض سماع مداخلاتهم وانشغالاتهم ذات الصبغة العامة والمحلية، وتتم دراسة هذه المداخلات من قبل لجان المجلس وتعرض على الدورة العادية للمجلس، هذا الأسلوب من شأنه إجبار المجلس على التداول حول مسائل واقعية وعملية أثارها سكان البلدية ما يجعل السكان المحليين أكثر اقترابا واحتكاكا وتعاملا مع المجلس البلدي.

يضاف إلى ذلك مسألة ثانية تميز بها التشريع التونسي وهي إنشاء مجالس بلدية للأطفال ويتشكل من الأطفال المحليين من الجنسين وفق معايير تم تحديدها بموجب قرار وزاري مشترك عن وزير الداخلية ووزير التربية الوطنية وينتخب المجلس رئيسا له ومساعدين ويشكل لجان من أطفال البلدية ويعقد هذا المجلس أربع (4) دورات في السنة خارج أوقات الدراسة وهو ما يجعل تونس تسجل تجربة رائدة في مجال حقوق الطفل وتمكن هذه الشريحة من التداول حول شؤونها وحقوقها وتغرس في نفوس الأطفال روح الاهتمام والمشاركة في التسيير في مرحلة مبكرة، راجع في ذلك عمار بوضياف الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس جامعة محمد خيضر بسكرة، مداخله مقدمة بأشغال الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية " المنعقد يومي 3 و4 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس فيدل.

الأنظمة الداخلية للمجالس الشعبية البلدية أصدر تنظيمًا يتعلق بكيفية إعداد النظام الداخلي وفقًا لنموذج واحد⁽¹⁾، وهو ما يُعد تطورًا في التشريع البلدي ذلك أن قانون البلدية لسنة 1990 لم يضع من الأحكام ما يضبط النظام الداخلي للمجالس ما يعني أن كل مجلس بلدي يضع النظام الخاص به.

إلى جانب عقد المجلس الشعبي البلدي للدورات العادية، أجاز له القانون بناءً على المادة 17 و18 منه عقد دورات غير عادية وذلك في حالتين:

الحالة الأولى: كلما اقتضت الضرورة ذلك

إذ يمكن للمجلس أن يجتمع في دورة غير عادية إذا اقتضت ذلك الشؤون المحلية ك معالجة مشاكل معينة طارئة وضرورة اتخاذ قرارات وإجراءات مستوجبة لا تحتمل الانتظار إلى حين عقد الدورة العادية، وهذه الدورات تنعقد بناءً على طلب:

- إما رئيس المجلس الشعبي البلدي،

- إما بطلب من ثلثي أعضائه،

- إما بطلب من الوالي، وما يلاحظ في هذه الحالة هو تدخل الوالي في الشأن المحلي فطالما أن الظروف تخص البلدية فرئيسها وكذلك أعضائه هم الأولى بتقدير هذه الظروف وتقدير ما إذا كان من الضروري عقد دورة استثنائية أم لا، لذلك فالطلب المقدم من الوالي يعد تدخلًا في الشؤون البلدية وفي الدور المنوط بالمجلس لا سيما وأن طلب عقد دورة غير عادية سيتضمن حتما توجيهات لكيفية التعامل مع هذه الظروف وهو حسب رأينا أمر غير مقبول لمساسه بمبدأ استقلالية البلدية وسلطة رئيس مجلسها بل وسلطة المجلس في حد ذاته.

الحالة الثانية: حالة الظروف الاستثنائية

تضمنت المادة 18 من قانون البلدية حكم هذه الحالة وهو وجوب أن يعقد المجلس دورة غير عادية في حالة حصول كارثة كبرى أو خطر وشيك وذلك بقوة القانون ويتم إخطار الوالي بذلك فورًا. وحسنا فعل المشرع حين ألزم المجلس بالانعقاد في الظروف الاستثنائية وفي الكوارث الطبيعية كالفيضانات والزلازل

¹. المرسوم التنفيذي 13.105 المؤرخ في 17/03/2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

والحرائق وغيرها وهذا من باب مسايرة الوضع ومتابعة المنتخبين للمستجدات والتدخل في الوقت المناسب، وإشعار سكان المنطقة أن المجلس يتابع كل التطورات ويتداول ويصدر قراراته لمواجهة الوضع⁽¹⁾.

2 - مكان انعقاد دورات المجالس الشعبية البلدية

الأصل أن انعقاد دورات المجالس الشعبية البلدية يكون بمقر البلدية وهو المكان الطبيعي والمخصص له وهو المكان الذي يعلمه المنتخبين والمواطنين على حد سواء، غير أنه ثمة حالتين أجاز فيهما المشرع عقد دورات المجلس خارج مقر البلدية وتمثلان في:

الحالة الأولى:

أنه قد تحدث ظروفًا من قبيل القوة القاهرة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية⁽²⁾ كحالة فيضان وأمطار غزيرة تتسبب في إلحاق الضرر بمقر البلدية أو نشوب حريق بالمقر أو حصول مظاهرات واضطرابات وأعمال شغب وغيرها تمنع الرئيس وأعضاء المجلس من الالتحاق بمقر البلدية أو أي قاعة للاجتماعات العادية أو أي قاعة أو مكتب داخل مقرها، ففي هذه الحالة يجيز القانون أن يعقد المجلس دوراته في أي مكان آخر داخل إقليم البلدية، غير أن ما تجب ملاحظته هو سكوت المشرع عن الإشارة إلى من يقرر عقد الاجتماع في مكان آخر داخل إقليم البلدية، وهل من الواجب إخطار جهة الوصاية بهذا الاجتماع والمكان غير العادي وسبب نقل الاجتماع وعقده في هذا المكان.

الحالة الثانية:

قررتها المادة 19 بفقرتها الثالثة وهي إمكانية عقد المجلس لدورته في مكان آخر خارج إقليم البلدية ككل يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتثير هذه الفقرة الكثير من المسائل وتطرح العديد من الاستفهامات تتمثل في:

- أن النص لم يحدد ما الأسباب والظروف التي تجعل الوالي يلجأ إلى تعيين مكان آخر خارج إقليم البلدية وهو ما يعني إعطاء سلطة تقديرية واسعة للوالي في تحديد هذا المكان من جهة، ومن جهة أخرى في تقدير الظروف والحالات المستوجبة لعقد اجتماع المجلس في مكان آخر خارج إقليم البلدية.

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 188.

². تنص المادة 19 من قانون البلدية 10/11 على أنه "يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية،

. إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية....".

- أن النص يشير إلى استشارة رئيس المجلس من قبل الوالي، فالسؤال الذي يطرح ما قيمة هذه الاستشارة بعد أن يتخذ الوالي قرار عقد نقل الدورة إلى مكان آخر خارج إقليم البلدية وهل هذه الاستشارة ملزمة للوالي أم لا؟

- أن المشرع بنص المادة 19 في فقرتها الثالثة يكون قد أغفل بيان أسباب حالة أو حالات هذا النقل، ومن ثم نرى وجوب ضبط ذلك وتحديد سبب هذا النقل حتى لا يكون المجال واسعاً لتدخل الوالي في الشأن المحلي للبلدية.

3 - الدعوة لانعقاد جلسات الدورة

تكون الدعوة لحضور جلسات المجلس الشعبي البلدي في دوراته العادية أو غير العادية مزدوجة فمنها ما تخص الأعضاء المنتخبين ومنها ما تخص مواطني البلدية.

- الدعوة الموجهة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

راعى المشرع من خلال قانون البلدية ضرورة استدراك جميع المنتخبين أعضاء المجلس الشعبي البلدي في دورات وجلسات المجلس حتى لا يُهمش أي عضو أو أي تيار أو حزب سياسي وذلك من خلال إيجاد نظام جديد للاستدعاءات، وهو أن توجه الاستدعاءات من الرئيس ذاته مرفقة بجدول الأعمال المراد إنجازه خلال عقد جلسات الدورة في ظرف مغلق إلى كل عضو بمقر سكنه مقابل وصل استلام وذلك في مهلة 10 أيام كاملة قبل انعقاد الدورة، هذا في الظروف العادية⁽¹⁾.

أما في الظروف الاستثنائية أجاز القانون تخفيض هذه المدة إلى أقل من ذلك شريطة ألا تقل عن يوم واحد من تاريخ انعقاد الدورة⁽²⁾.

ولعل القانون 10-11 وفقا للأحكام المبينة في الفقرة أعلاه جاء أكثر تفصيلا من قانون البلدية لسنة 1990 الملغى وذلك محاولة من المشرع لتدارك بعض الإشكالات المستخلصة من الواقع والتجربة سيما تلك المتعلقة بتحديد طرق الاستدعاء وذلك لإثبات وصولها، واحترام المواعيد حرصا على حسن سير عمل المجلس وتفاديا للغيابات غير المبررة لبعض الأعضاء والتي تعيق عمل رؤساء البلديات، ناهيك عن

¹. وفق ما نصت عليه المادة 21 من قانون البلدية بفقرتها الأولى والثانية.

². وفق ما نصت عليه المادة 21 من قانون البلدية بفقرتها الثالثة.

تتميز البعض الآخر من الذين لا يوافقون على جدول الأعمال وعلى سياسات وبرامج معينة قد يطرحها أو يفرضها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وحتى لا يحتج أي عضو منتخب بعدم وصول الاستدعاء أو وصوله متأخرا أو عدم تسلمه له شخصيا أوجب القانون في المادة 21 تدوين إرسال هذه الاستدعاءات بسجل المداولات بالاسم والتاريخ ورقم الاستدعاء. فقط ما تجب مراعاته في هذه الاستدعاءات وبخصوص حساب المدة الزمنية هو أن المدة تحسب كاملة فلا تحسب أيام العطل الأسبوعية ولا أيام الأعياد الوطنية والأعياد الدينية التي تعتبر كعطل مدفوعة الأجر، ويجب أن يتضمن الاستدعاء الموجه لكل عضو منتخب لحضور جلسات المجلس تاريخ انعقاد الجلسة وساعتها والمقر (مكان عقد الجلسة) زيادة على تاريخ الاستدعاء وطبيعة الدورة (عادية أو غير عادية) وإمضاء وختم رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

حيث تُعد هذه البيانات بيانات جوهرية يتضمنها الاستدعاء كونها هي التي تُعرف العضو الموجه له الاستدعاء ساعة وتاريخ ومكان الانعقاد، إذ لا يؤخذ بنظرية العلم المفترض على أساس التواجد الدائم بمقر البلدية أو العلاقات الشخصية مع رئيس المجلس أو الأمين العام للبلدية أو ما يتداول في أوساط البلدية أو حتى بين عامة الناس، ولا يغني عن هذا الاستدعاء حتى إصاق مشروع جدول الأعمال عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، كما لا يغني عن الاستدعاء نشر تاريخ عقد الدورة وساعتها وحتى مكانها بإحدى وسائل الإعلام سواء المرئية أو المسموعة أو المكتوبة.

مع الإشارة أن هذا الاستدعاء يجب ألا يلحقه أي تعديل بعد الإرسال، وأي تعديل في ذلك يرتب عليه بطلان المداولة⁽²⁾ وهو ما يعطي السلطة لجهة الوصاية التدخل وتقرير حالة البطلان التي تقرر بقوة القانون ومن ثم السماح لجهة الوصاية بفرض رقابتها والاحتكام إلى نص المادة 59 من قانون البلدية والتي جاء فيها: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات...."، وهذا البطلان المقرر قانونا هو نتيجة توجيه الاستدعاء ثم بعد ذلك يُقرر تغيير الساعة أو اليوم أو مكان انعقاد الدورة بما يخالف قانون البلدية والتنظيم ممثلا في المرسوم التنفيذي المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

¹. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2014، ص 53.

². نصت على هذا البطلان المادة 08 من النظام الداخلي النموذجي للبلديات الصادر بمقتضى المرسوم التنفيذي 105.13 المؤرخ في 2013/03/17 تطبيقا لأحكام المادة 59 فقرة أولى من القانون المتعلق بالبلدية.

ومن أجل السهر على استلام الاستدعاء من طرف جميع المنتخبين أعضاء المجلس البلدي وضرورة تأكيد رغبة رئيس المجلس في استدعاء جميع المنتخبين، أضاف القانون إلى جانب الاستدعاء العادي إمكانية توجيه الدعوة لكل منتخب عن طريق وسائل الاتصال الحديثة وهو إرسال الدعوة عن طريق الوسائل الالكترونية بناءً على طلب صريح من أعضاء المجلس⁽¹⁾، والغاية المرجوة من النص على هذه الاجراءات سواء بقانون البلدية أو في النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي هو تمكين أعضاء المجلس لأداء دورهم من خلال إعطائهم الوقت الكافي لدراسة القضايا المطروحة وتحضير مناقشاتهم وتدخلاتهم وهو ما يعد في حقيقة الأمر تجسيدا فعليا للديمقراطية المحلية.

- الدعوة الموجهة للجمهور (مواطني البلدية)

مما لا شك فيه أن مفهوم الديمقراطية التشاركية يقتضي مشاركة المواطنين وفعاليات المجتمع المدني في دورات المجلس البلدي ومن ثم المشاركة في تنفيذ وإعداد البرامج ومراقبتها⁽²⁾، واستدعاء الجمهور لا يقصد منه توجيه الدعوة لكل مواطن على حدى بل يتم في حقيقة الأمر بإعلامهم بتاريخ وساعة ومكان عقد الجلسة من خلال أمرين:

- من خلال إصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعات المداولات وهي وسيلة من وسائل الإعلام والعلنية لا سيما إذا كانت قاعة المداولات في البلديات ذات المقر الصغير بحيث يمكن أن يكون مدخل قاعة المداولات في مواجهة باب الدخول أو الفضاء الذي تقدم فيه الخدمات الإدارية.

- من خلال إصاق مشروع جدول الأعمال في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، ذلك أن كل بلدية تخصص مساحات (لوحات) تعلق فيها الإعلانات وغيرها للاطلاع عليها من طرف الجمهور مباشرة.

كما أنه من بين الوسائل الحديثة التي تتبناها البلديات في نشر المعلومات الخاصة بانعقاد دورات المجلس ومكانها وتاريخها وساعتها هي عبر الموقع الالكتروني للبلدية، حيث يمكن الدخول إلى هذا الموقع وتصفحه والاطلاع على ما ينشر به ليعرف أي مواطن بهذه الدورات، وهي تعد وسيلة ناجعة وجد

¹. تنص المادة 08 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي على أنه: "...ويمكن إرسالها بصفة إضافية عن طريق الوسيلة الالكترونية بناءً على طلب صريح من أعضاء المجلس".

². ياسين قوتال، التنمية المحلية ومدلولاتها كاستراتيجية بديلة عن التنمية المركزية الشاملة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 2، جوان 2017 ص 1073.

فعالة في تحسين الخدمة العمومية وأداء الجماعات المحلية للدور المنوط بها في وقتنا الحاضر و مسايرة لكل المستجدات والتطورات⁽¹⁾.

4 . النصاب القانوني لعقد الدورات (الجلسات)

استوجب القانون بالمادة 23 لصحة اجتماعات المجلس أن تتشكل بحضور الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء الممارسين، ويترتب على عقد اجتماع دون حضور الأغلبية المطلقة عدم صحة الجلسة وما يترتب عنها من بطلان المداولة نتيجة عدم اكتمال النصاب القانوني باعتبار ذلك يندرج ضمن أحكام البطلان المتعلقة بخرق القانون⁽²⁾.

غير أنه قد لا يكتمل النصاب القانوني في بعض الأحيان ، وهنا أجاز المشرع بتأجيل الاجتماع بقوة القانون لاجتماع ثان في مدة لا تقل عن خمسة (5) أيام⁽³⁾، على أن تعقد الجلسة وتعتبر صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، والغاية من عقد الاجتماع الثاني على الرغم من ذلك هو حتى لا تتعطل دورات المجلس ومن ثم تعطيل الفصل في البرامج وحل المشاكل الخاصة بالبلدية وغيرها من متطلبات عمل المجلس الشعبي البلدي.

ويمكن لأي عضو من أعضاء المجلس إذا ما حصل له مانعا قانونيا من حضور أي دورة أن يحرر وكالة خاصة بهذه الدورة بالتحديد⁽⁴⁾، وله أن يوكل عضوا آخر لأجل التصويت نيابة عنه شريطة ألا يحمل إلا وكالة واحدة، وأكثر من وكالة تُعد لاغية وتصويته غير مقبول وبالتالي فالمداولة التي تنتهي إليها هذه الدورة أو الجلسة تكون باطلة بقوة القانون. لذلك ومن أجل عدم جعل مداولات المجلس عرضة

¹. راجع تفصيل ما يتعلق بالإدارة الاليكترونية وتحسين الخدمة العمومية، بحث حاجة عبد العالي و مناصر شهرة، البلديات الاليكترونية كآلية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 1، ص 46 وما بعدها . الويزة أو صغير و يزيد تفرات، تبني الحكومة الاليكترونية كآلية لتحسين خدمات الادارة المحلية تجربة إمارة دبي، مجلة أفاق علوم الادارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد 2، عدد 1 ، ص 236 وما بعدها.

². تنص على ذلك المادة 59 فقرة 02 التي جاء فيها " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للقانون وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات...."

³. لقد كانت المادة 17 من قانون 90-08 تنص على أنه يستوجب توجيه استدعاءين متتالين يفصل بينهما ثلاثة أيام وتكون المداولة التي تعقد بعد الاستدعاء الثالث قانونية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، هذا العدد من الاستدعاءات (03 استدعاءات) تم تقليصه إلى استدعاءين في قانون البلدية 11-10 ومن ثم يصح بهما الاجتماع مهما كان عدد الاعضاء الحاضرين بعد الاستدعاء الثاني وذلك بنص المادة 23.

⁴. المادة 24 من قانون البلدية 11-10.

للإبطال وجب على المنتخبين مراعاة هذه الأحكام وعدم الإسراف في منح الوكالات في كل دورة أو جلسة، فضلا عن عدم التذرع في كل دورة بوجود مانع قد لا يكون جديا في التحجج بعدم الحضور، ذلك أن مواطني البلدية انتخبوه ليؤدي واجبه لا أن يوكل غيره.

وتحرر هذه الوكالة طبقا للمادة 25 من القانون بصفة رسمية بناءً على طلب الموكل أمام سلطة مؤهلة لهذا الغرض وتكون وكالة خاصة وليست عامة، بحيث يجب أن تتضمن صراحة وبوضوح تحديد الجلسة أو الدورة التي تحرر من أجلها فقط أما الوكالات العامة وغير المحددة فلا يعتد بها ويترتب عليها بطلان المداولة، كما يجب أن تحتوي هذه الوكالة الخاصة على اسم الموكل والوكيل وتاريخ وتوقيع الموكل وتسلم حسب الحالة من الموكل إلى رئيس المجلس قبل الجلسة أو من الوكيل في بداية الجلسة لرئيسها، ولا تؤخذ في الحسبان إلا الوكالات الأصلية ولا تصح أي وكالة مستنسخة أو مرسله عن طريق الفاكس أو البريد الإلكتروني، ويشار لهذه الوكالات في محضر الجلسة ويحتفظ بها في السجل الخاص بالمداولات⁽¹⁾.

5 . أحكام انعقاد الجلسات

يُعد المجلس البلدي أهم أجهزة البلدية كجهاز تداولي، لذلك تتطلب جلساته بالإضافة إلى النصاب القانوني المستوجب ترتيبات معينة مادية وبشرية تساهم في نجاح سير الجلسات من بدايتها إلى نهايتها.

حيث تفتتح أول جلسة أو دورة من دوراته بالاستماع إلى النشيد الوطني وتختتم آخر جلسة في آخر دورة له كذلك بالنشيد الوطني، ويشرف رئيس الجلسة على افتتاح جلسات المجلس بعد ربع ساعة على الأكثر من التوقيت المحدد في الاستدعاء باستثناء الحالات التي تقتضيها القوة القاهرة⁽²⁾، وطبعا من أجل السير الحسن لجلسات المجلس يجب أن تكون القاعة مهيأة من كل الجوانب الضرورية وأن تكون بمقر المجلس ماعدا في الحالات التي تعقد في مكان آخر غير مقر البلدية وداخل إقليمها أو خارج إقليم البلدية في الظروف الاستثنائية.

ويسهر رئيس المجلس شخصا أو من يستخلفه على توفير كل الوثائق الضرورية لمعالجة النقاط المدرجة في جدول الأعمال ويتأكد من تسلمها من كل عضو حتى يكون هذا الأخير على دراية تامة

¹. تناولت ذلك المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 13. 105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

². نصت على ذلك المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي.

بجدول الأعمال وأن يكون حضوره إيجابيا وفعالا وليس حضورا تشريفيا من أجل مناقشة وإثراء جدول الأشغال وتقديم ملاحظاته وغيرها.

وتتاط أمانة الجلسة بالأمين العام للبلدية إلا إذا تعذر ذلك، فيتولى أمانتها أي موظف في البلدية يعينه رئيس المجلس. وإعمالا للمادة 20 من المرسوم التنفيذي 13-105 تكلف أمانة الجلسة بمساعدة رئيسها في التأكد من اكتمال النصاب القانوني ومراقبة صحة الوكالات والمشاركة في عدد الأصوات وفرزها وإعداد محضر الجلسة والسهر على تدوين المداولات في السجل الخاص بها وغيرها من المهام ذات الطابع الإداري التقني لحسن سير الجلسة.

بل وتقتضي أحكام المادة 26 من قانون البلدية أن تكون الجلسات علنية أي مفتوحة أمام الجمهور (مواطني البلدية) بحيث يمكن لهم الحضور بقاعة الجلسات في الأماكن المخصصة لهم وفي حدود الأماكن المتوفرة وهذا من أجل تجسيد الديمقراطية التشاركية.

وكاستثناء على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي، أجاز المشرع لهذا الأخير التداول بخصوص بعض المسائل في جلسات مغلقة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء كونه يعد مساسا بحق المواطنين في المشاركة في أعمال المجلس ولو بصفة سلبية فإن المشرع عمل على تحديد الحالات المستوجبة لسرية الجلسات تحديدا دقيقا وحصرها في حالتين تتمثلان في:

الحالة الأولى:

عندما يتعلق الأمر بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين وهو أمر لا يعني المواطنين بل هي مسائل انضباطية تتعلق بالمخالفات المرتكبة من طرف المنتخبين، وبالتالي تكون الجلسة مغلقة وتتم المداولة بشأن العضو المخالف دون حضور أي من مواطني البلدية.

الحالة الثانية:

وهي الحالة التي تخص المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، حيث تُمنح حرية أكبر للمجلس الشعبي البلدي في عقد جلسات مغلقة بعيدا عن مشاركة المواطنين لا سيما وأن مصطلح النظام العام هو مصطلح فضفاض وغير محدد ودقيق، فضلا عن مواضيعه المتعددة والمرنة. وفكرة النظام العام تعتبر

هدفا يجب اتباعه من طرف سلطات الضبط التشريعي والإداري والقضائي من أجل إشاعة الأمن العمومي وصيانة الصحة العمومية وتوفير السكنية العامة⁽¹⁾.

وقد ورد ضبط وتعريف النظام العام في بعض القرارات القضائية من ذلك قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر بتاريخ 1982/01/17 الذي جاء فيه: " لفظ النظام العام يعني مجموع القواعد اللازمة لحماية السلم الاجتماعي والواجب توفرها كي يستطيع كل ساكن ممارسة جميع حقوقه الأساسية عبر التراب الوطني في إطار حقوقه المشروعة⁽²⁾."

على العموم فإن النظام العام هو المحافظة على الأمن والصحة العامة والسكنية العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك من خلال القضاء على كل المخاطر مهما كان مصدرها⁽³⁾، ومن أجل المحافظة على هذه العناصر المُشكلة للنظام العام وتفعيل كل ما يستلزم للمحافظة عليها بما في ذلك دراستها واتخاذ التدابير الخاصة بها بمقتضى مداولة المجلس فقد استوجب المشرع سواء في قانون البلدية أو بمقتضى المرسوم التنفيذي 13-105 أن تتم في جلسات مغلقة دون حضور المواطنين.

وحتى لا يحرم المواطنون من حضور جلسات المجلس وجب ألا يبالغ رئيسه وأعضائه في اعتبار عديد المواضيع من النظام العام يقتضي دراستها في جلسة مغلقة وبالتالي حرمان المواطنين من الحضور بحجة أنها مسائل تتعلق بالحفاظ على النظام العام.

وقد حدد النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية الإطار العام لمشاركة المواطنين في الجلسات، حيث أكد على ضرورة التزام المواطنين الأماكن المخصصة لهم والتزام الصمت طيلة مدة الجلسة⁽⁴⁾ ولا يمكن بأي حال من الأحوال للجمهور الحاضر المشاركة في المناقشات ضمنا لهدوء واستقرار الجلسات ويتولى رئيس المجلس بصفته رئيس الجلسة طرد أي شخص غير منتخب يُخل بالسير الحسن للجلسة. وتظهر أهمية حضور المواطنين للجلسات في كونها تمكنهم من الحصول على المعلومة

¹. عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 2007، ص 04.

². فيصل نسيغة، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، مارس 2008، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 31.

³. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المشيرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة 1، عمان الأردن، 1997، ص 74.

⁴. المادة 15 من المرسوم التنفيذي 13.105 تنص على أنه " يلتزم الجمهور الصمت طيلة مدة الجلسة."

ولا يمكن أي شخص من الجمهور بأي حال من الاحوال المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة من شأنها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس، تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها."

مباشرة من خلال عرض جدول الأعمال وبالتالي التعرف على المشاريع المزمع إنجازها والقرارات المتخذة بشأنها وهو ما يجسد صورة من صور المشاركة ويخلق اتصالا دائما بين المواطن والمجلس البلدي.

وإن كان الواقع العملي يؤكد عزوف المواطنين عن حضور جلسات المجالس البلدية ويرجع سبب ذلك إلى غياب الوعي لديهم بضرورة المشاركة والحضور لجلسات المجلس ومراقبة أعماله، زيادة على أن دور المواطن وفقا للقانون الحالي هو دور سلبي إذ لا يمكنه المناقشة والتدخل في الجلسات ولا فائدة من حضوره. لذلك نرى أنه من الضروري وفي سبيل تفعيل دور المواطن وتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية منح المواطن الحق في التدخل وإبداء رأيه بكل حرية وفي إطار المحافظة دائما على السير الحسن لأشغال المجلس.

وهذا ما تؤكدته المادة 12 من قانون البلدية التي جاء فيها " يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم".

ويتولى رئيس المجلس ضبط سير أعمال الجلسات طبقا لما ورد بالمادتين 17 و18 من النظام الداخلي النموذجي عند ترأسه الجلسات أو من يستخلفه، وهو من يقوم بإدارة الجلسة من خلال منح الكلمة للأعضاء وفقا لقائمة المتدخلين التي يعدها مسبقا، وبعد استنفاد هذه القائمة وفي حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط جدول الأعمال يمنح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء للتعقيب على أي مقترح وتقديم إضافات أو تقديم وإثارة مسائل النقاش حول موضوع معين أو إشكال تلقاه من المواطنين وغيرها من طرق عرض المقترحات بكل شفافية وديمقراطية.

والثابت أنه كلما كان تسيير الجلسة تسييرا حسنا كلما مكن كل عضو من التعبير عن رأيه وتقديم مقترحاته كما يخلق جو من النقاش البناء، لكن شريطة عدم الخروج عن الإطار العام المحدد بجدول الأعمال ودون لجوء الأعضاء إلى تصرفات غير لائقة أو التلغظ بكلام غير لائق أو القيام بتصرفات وحركات تعيق السير الحسن لأشغال الجلسة، حينها أجاز النظام الداخلي النموذجي للمجالس البلدية لا سيما المادة 18 منه لرئيس الجلسة أن يتخذ التدابير الآتية:

- التذكير الشفوي بالنظام.
- التذكير بالنظام مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو كان محل تذكير شفوي بالنظام خلال نفس الجلسة.

- سحب الكلمة مع تسجيله في محضر الجلسات من كل عضو مسؤول عن تصرف غير لائق اتجاه الحضور أو اتجاه أحد زملائه.
- توقيف الجلسة لفترة محددة.
- رفع الجلسة إذا تمادى العضو في الإخلال بسير أشغال المجلس.

كما أجاز القانون للمجلس عن طريق رئيسه أن يستعين خلال انعقاد جلساته بالخبراء والفنيين وممثلي الجمعيات الناشطة على المستوى المحلي وفي كل القطاعات والتي لها اعتماد رسمي من أجل المساهمة في أعماله وتغطية نقص الكفاءات والإطارات ذات المستوى العالمي والمتخصص، وهو أمر مهم حتى يسمح للمواطنين والبلدية ككل من الاستفادة من إدارتها وحتى الإطارات الكفؤة من خارج البلدية وحتى تصوب أعمال المجلس وتستجيب نتائج أشغاله المجسدة في محتوى مداولاته لتطلعات مواطني البلدية والمجلس في حد ذاته.

ثانيا: مداولات المجالس الشعبية البلدية

يستوجب المشرع في قانون البلدية والتنظيمات التابعة له لصحة مداولات المجالس الشعبية البلدية جملة من الشروط والحالات نوجزها في:

1. اللغة المستعملة في تحرير المداولات

الثابت من قانون البلدية سيما المادة 53⁽¹⁾ منه والمادة 27 و28⁽²⁾ من النظام الداخلي النموذجي للمجالس الشعبية البلدية أن محاضر الجلسات والمداولات يجب أن تحرر باللغة العربية فقط ويترتب على مخالفة ذلك البطلان. حيث تنص في هذا المادة 59 من قانون البلدية على أنه " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدية، - غير المحررة باللغة العربية...". معنى ذلك أنه يتعين على رئيس الجلسة وأمينها الحرص على تحرير جميع محاضر المداولات باللغة العربية حتى لا تتعرض للبطلان وحتى لا يعطوا فرصة لجهة الوصاية بكشفها وتقريرها والتي هي في الأصل مقررة بقوة القانون.

¹. تنص المادة 53 من قانون البلدية على أنه: " يجب أن تجري وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".

². تنص المادة 27 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي على أنه: " يعد أمين الجلسة محضر الجلسة الذي يحضر باللغة العربية...".

وتنص المادة 28 من نفس النظام على أنه: " تحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية.....".

غير أننا نرى أن هذه النصوص لا تتسجم مع أحكام التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ لسبب وحيد وهو ما تضمنته المادة 04 منه التي جاء فيها " تمازيغت هي كذلك لغة وطنية رسمية..."، ما يعني كذلك أن اللغة الأمازيغية هي لغة رسمية وطالما أنها كذلك فيمكن أن تحرر محاضر المداولات باللغة الأمازيغية إلى جانب اللغة العربية باعتبارهما لغتان وطنيتان جنبا إلى جنب بحسب نصوص الدستور في مادتيه 03 و 04 منه، وعلى الرغم من تقييد المشرع الدستوري لهذه اللغة بأن يكون الاعتراف بها تدريجيا. حيث أنه يتم أولا العمل على ترقيتها وتطويرها بكافة تنوعاتها اللسانية وإنشاء أكاديمية تكلف بتوفير شروط ترقيتها قصد وضعها لغة رسمية فيما بعد عن طريق صدور قانون عضوي يفصل في آثار إضفاء طابع الرسمية على اللغة الأمازيغية التي أشارت إليه الفقرات 1 و 2 و 3 من المادة الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2016.

إذا رغم الاعتراف باللغة الأمازيغية لغة وطنية ورسمية إلا أن مكانتها تبقى بعيدة من مكان اللغة العربية والتي صرح الدستور بشأنها في المادة الثالثة /فقرة 02 منه أن اللغة العربية تظل اللغة الرسمية للدولة. إذا وإلى حين صدور القانون العضوي المتعلق بترقية الأمازيغية فإن المداولات يترتب بطلانها إذا لم تحرر باللغة العربية وهذا لا يعني أن نص قانون البلدية والمرسوم التنفيذي 13-105 يبقيان على حالهما إذ في المستقبل يجب تعديلهما ليستجيبا مع أحكام الدستور وليتطابقا مع القانون العضوي المقرر صدوره مستقبلا.

2. التصويت على المداولة

تُعتمد المداولة من خلال إجراء التصويت عليها من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين والموكلين وذلك بعد استكمال المناقشات وإتاحة الفرصة للخبراء وممثلي الجمعيات المدنية والشخصيات التي تم الاستعانة بها في أشغال المجلس وسواء كانت الجلسات علنية أو مغلقة.

ويكون التصويت بالأغلبية البسيطة وتمثل هذه الأخيرة موافقة أكثر من نصف الأصوات ولا يؤخذ بعين الاعتبار التعداد على عكس قانون البلدية 90-08 الملغى الذي كان يشترط الأغلبية المطلقة والتي تتطلب موافقة ثلثي أو ثلاثة أرباع الأعضاء المنتخبين. وحسنا فعل المشرع باعتماده صيغة الأغلبية البسيطة، لأن تحقيق ثلثي أو ثلاثة أرباع الأعضاء المنتخبين كان سببا في عرقلة العديد من نشاطات

¹. القانون 16. 01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

المجلس على أساس أن تحقق ذلك في كثير من الأحيان يصعب حصوله بسبب التحالفات التي تقوم بين الأحزاب والقوائم الحرة إذا ما أرادوا تعطيل أي مداولة.

لذلك فإن الأخذ بنظام الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين أو الحائزين على وكالات للتصويت ينسجم مع حقيقة الأعضاء الحاضرين ولا يؤخذ في الحسبان عدد الأعضاء الغائبين، سيما في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني عند الاستدعاء الأول وانعقاد دورة المجلس في الاستدعاء الثاني لمن حضر.

وقد تتساوى الأصوات المؤيدة مع الأصوات المعارضة لما توصلت إليه الجلسات، ففي هذه الحالة يكون صوت الرئيس مرجحاً حسب ما ورد بنص المادة 54 من قانون البلدية التي جاء فيها "... وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً" وهو كذلك ما نصت عليه المادة 23 من المرسوم التنفيذي 105-13⁽¹⁾.

ما تجب ملاحظته حول هذه النصوص أن صوت الرئيس هو الصوت المرجح أي أنه هو من يصوت في الأخير لترجيح إحدى الكفتين ما بين المؤيدين والمعارضين، ومن ثم فمبدأ حياد رئيس المجلس بصفته رئيساً للجلسة (أو من يستخلفه) يفتضي ألا يبدي رأيه في بداية الأمر حتى لا يؤثر على رأي باقي الأعضاء لا سيما إذا كان الرئيس له تأثير على الأعضاء المنتخبين.

لذلك نرى وجوب أن يبدي الرئيس بصوته في حالة قيام التساوي بين الأصوات المعارضة والمؤيدة ويرجح إحدى الكفتين فقط، أما قبل ذلك فلا يحق له إبداء رأيه تحقيقاً لمبادئ وأسس الديمقراطية.

3. تدوين المداولة

يحرر أمين الجلسة محضراً باللغة العربية يتضمن أهم الآراء المعبر عنها من أعضاء المجلس ويعرضها للتوقيع أثناء الجلسة على جميع الأعضاء الحاضرين وكذلك الحاملين لوكالات ويستوجب تحرير محضر لكل جلسة⁽²⁾، مع الإشارة أن الجلسة الافتتاحية للدورة هي المميزة لأنها تحتوي في

¹. تنص المادة 23 من المرسوم التنفيذي على أنه " مع مراعاة الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون المتعلق بالبلدية يصادق على مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت.

وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً " .

². بتصفحن لقانون البلدية نجد المشرع استعمل عبارة دورة في المواد 16 و 24 و 25 وعبارة جلسة في المادتين 24 و 25 حيث يفهم من هذه المواد أن المجلس يكون مجتمعاً في دورة تطول من يوم إلى خمسة أيام، وله أن يعقد عدة اجتماعات منفصلة فيشكل كل اجتماع جلسة لتنتهي الجلسات في نهاية الدورة بمداولة نهائية.

محضرها على البيانات المتمثلة في تاريخ وساعة افتتاح الجلسة، طبيعة الدورة عادية أو غير عادية المكلف برئاسة الجلسة، القائمة الإسمية للأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة، القائمة الإسمية للأعضاء الغائبين بعذر وبغير عذر، تكليف الأمين العام للبلدية لضمان أمانة الجلسة، إمضاء الأعضاء الحاضرين أمام أسمائهم لإثبات الحضور، يتم ذكر توفر النصاب، وفي حالة عدم اكتماله تؤجل الجلسة طبقاً لأحكام المادة 23 من قانون البلدية 10-11، يتم عرض جدول الأعمال والمصادقة عليه مع إمكانية إدراج نقاط إضافية، المرور إلى دراسة نقاط جدول الأعمال الواحدة تلو الأخرى.

والمداولات يجب أن تدون بحبر غير قابل للمحو في السجل الخاص بها وهو سجل مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليمياً حسب ما ورد بنص المادة 55 من قانون البلدية، وتحمل كل مداولة عناصر⁽¹⁾ تتمثل في:

- رقم التسجيل يتشكل من السنة المعنية ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة.
- نوع الدورة.
- تاريخ الجلسة وتوقيعها.
- اسم رئيس الجلسة.
- عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين.
- أمانة الجلسة.
- جدول الأعمال.
- الظروف المحيطة والدوافع المتعلقة بموضوع المداولة مع ذكر مجريات التداول بدقة وبالتفصيل⁽²⁾.

وحتى لا تتعرض المداولة للإبطال يجب على رئيس المجلس أو أي عضو معني له صلة بموضوع المداولة، إما بأسمائهم الشخصية أو بأسماء أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء أن يتخذ موقفاً تحفظياً بالانسحاب من الجلسة، كما يلزم كل عضو يكون في وضعية تتعارض مع مصالح البلدية التصريح بذلك لرئيس المجلس، أما إذا كان الأمر يتعلق بالرئيس في حد ذاته فعليه أن يعلن عن ذلك للمجلس⁽³⁾ بل ويجب مراعاة هذا التعارض عند تنفيذ المداولة بأن يتخذ كل عضو تتعارض مصالحه مع مصالح البلدية موقفاً تحفظياً وتجنب التدخل شخصياً في تنفيذها، وفي حال منازعة ترتبط بالتنفيذ فإنه

¹. نصت على ذلك المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13.105.

². للتفصيل أكثر راجع، عبد الوهاب بن بوضياف، مرجع سابق، ص 55.

³. نصت على هذه الأحكام المادة 60 من قانون البلدية 10/11.

يجب على رئيس المجلس أو العضو المعني الامتناع عن تمثيل البلدية أمام الجهات القضائية، وفي هذه الحالة يعين المجلس ممثلاً عن البلدية من بين نواب الرئيس وإذا استحال ذلك من بين الأعضاء للدفاع عن مصالح هذه الأخيرة أمام الجهات القضائية المختصة.

بعد الانتهاء من دراسة كل النقاط المقيدة بجدول الأعمال يعلن عن اختتام الدورة ويغلق المحضر مع ذكر التاريخ ويمضى من طرف الأعضاء الحاضرين بعد قراءته عليهم، وعند الانتهاء من المداولات يحرر مستخرجها باللغة العربية ويتناول المداولة جزئياً كما هي محددة في المادة 28 من المرسوم 105-13 ويوقعه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه وتودع المداولة من طرف رئيس المجلس لدى الوالي في غضون ثمانية (8) أيام مقابل وصل استلام من أجل خضوعها لرقابة جهة الوصاية الممثلة في الوالي على أساس أن بعض المداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرفه والتي تتضمن:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

مع العلم أن القاعدة في المداولات التي تودع لدى الوالي تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها والتي لم يُبد بشأنها الوالي أي موقف، أما المداولات التي تستوجب المصادقة عليها فالوالي مقيد بمهلة 30 يوماً من تاريخ الإيداع وبعد فوات هذا الأجل تصبح مصادقا عليها وتنفذ⁽¹⁾. ومستخرج المداولات يتم تعليقه في المواقع المخصصة للإلصاق وإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية والملحقات الإدارية و مندوبياتها خلال 08 أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً فردية كما لا تنتشر المداولات المتخذة خلال الجلسات المغلقة.

بل من أجل شفافية أكثر فيما يتعلق بإعلام مواطني البلدية (الجمهور) بمحتوى ونتائج مداولات المجلس وتوسيع وسائل إعلام المواطنين، تضمن المرسوم التنفيذي 16-190⁽²⁾ أحكاماً تتعلق بكيفية

¹. نص على هذه الأحكام في المواد 56 و 57 و 58 من قانون البلدية 10/11، زيادة على أن قرار الوالي الذي يأتي بعد الميعاد القانوني سواء بالمصادقة أو بالإلغاء لا يكون له أثر على صحة المداولة فتبقى سارية المفعول وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1993/10/24 تحت رقم 8990 بين بلدية عين كرشة بأم البواقي و (ب. م) المنشور بالمجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، الجزائر، سنة 1994، عدد 2، ص 201.

². مرسوم تنفيذي 16-190 الصادر بتاريخ 30 جوان 2016 يحدد كليات الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 41 بتاريخ 12 جويلية 2016.

الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس والقرارات البلدية والذي يعد إضافة في هذا المجال وتطورا ملحوظا في التشريع نحو إشراك المواطنين وإعلامهم بما يتخذ من قرارات في مجالسهم المحلية، وهو ما تضمنته المادة 02 من المرسوم على أنه: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير الرامية إلى تسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية.

وفي هذا الإطار يجب على المجلس الشعبي البلدي استعمال وتطوير كل الدعائم الرقمية الملائمة قصد ضمان نشر وتبليغ القرارات البلدية ".

ثم إن حق المواطن في الاطلاع على القرارات البلدية يكون بموجب توجيه طلب إلى رئيس المجلس محددًا فيه العناصر الأساسية التي يمكن من خلالها تحديد الوثيقة أو الوثائق المطلوبة، ويكون هذا الاطلاع مجانيًا كما يجب أن يتم داخل المقرات التابعة للبلدية بحضور الموظف المعني أين يخصص لهذا الغرض فضاءً مجهزًا بالوسائل لإعادة النسخ أو أي عمل آخر⁽¹⁾.

بل وتجدر الإشارة أن حق المواطن في الاطلاع على قرارات البلدية ومداولاتها يرد عليه استثناء وقيود تتمثل في :
. الحالات التأديبية.
. المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.
. القرارات البلدية ذات الطابع الفردي.
. سير الإجراءات القضائية.

¹ . تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي على أنه " يمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول، بناءً على طلب خطي على نسخة كاملة أو جزئية من القرارات البلدية على نفقته.

يجب أن يبين سبب الطلب وعدد نسخ الوثائق وفي حالة الضرورة يمكن أن يرخص صاحب الطلب بإنجاز نسخ بوسائله الخاصة".

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس الشعبية البلدية

تباشر الجماعات المحلية (البلدية والولاية) في سبيل تحقيق مطالب المواطنين وتحقيق التنمية على المستوى المحلي جملة من الصلاحيات تتميز عن صلاحيات واختصاصات السلطات المركزية التي تباشر هي الأخرى اختصاصاتها في إطار البرنامج الوطني أو التنمية الوطنية، وطالما أن السلطة التشريعية في الدولة هي من تستأثر بتحديد اختصاصات الجماعات المحلية فإن ذلك يجب أن يقوم على مراعاة احتياجات المواطنين المقيمين على إقليمها، على أساس أن هذه الاختصاصات هي التي تعكس مدى قدرة هذه الجماعات (البلدية) على تحقيق المصالح المحلية وتمييزها عن المصالح الوطنية التي تعنى بها السلطات المركزية.

ويثبت الواقع العملي في الكثير من الأحيان تداخل الاختصاصات أين يحصل النزاع في مباشرتها وحتى يتم توزيع الاختصاص بشكل دقيق لا بد أن يستند في ذلك إلى معايير وضوابط فمسألة توزيع الاختصاص والتمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية هو من الصعوبة بمكان ويقع عبء ذلك على عاتق المشرع. على هذا الأساس وجب علينا بداية معرفة معايير وأساليب هذا التمييز مع الإشارة إلى ما درجت عليه التشريعات الأجنبية وكذا موقف المشرع الجزائري إزاء هذه مسألة في (فرع أول)، حتى يتعين علينا بعد ذلك تحديد اختصاصات وصلاحيات المجالس الشعبية البلدية تبعا لذلك في (فرع ثان).

الفرع الأول: معايير توزيع الاختصاص بين المصالح المحلية والوطنية

في الواقع واجه الفقه صعوبة بشأن التمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية إلا أنها مع ذلك شهدت عدة تعاريف على أساس " أنها مجموعة الاحتياجات والخدمات التي تقوم بين أفراد المجتمع المحلي لتجعل منهم وحدة متضامنة أقدر تعبيراً عن احتياجاتهم".⁽¹⁾

في حين ذهب البعض إلى أنه " يمكن تحديد مفهوم الشأن المحلي في إطار القانون الإداري بأنه مجموع القضايا المحلية التي يقر المشرع بوجودها لجماعة من الأفراد ويعهد إليهم بالإشراف عليها وتبدير مواردها المالية والبشرية"⁽¹⁾.

¹. كراجي مصطفى، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، عدد 2، سنة 1996، ص 355.

وثمة معايير تُعتمد للتمييز بين ما يندرج ضمن المصالح المحلية أضمن المصالح الوطنية، من ذلك الأساس الجغرافي للمصلحة فمنها ما يعد بطبيعته شأنًا وطنيا يفرض نفسه في كل مكان من أجزاء الوطن ولا يمكن التعامل ومواجهته إلا على المستوى الوطني وبصفة جماعية وفي إطار البرامج الوطنية وهنا نكون أمام المصالح الوطنية.

بينما من المصالح من لا تظهر إلا على مستوى محدد من إقليم الدولة وتهم عددا محددا من الأشخاص وهي المصالح المحلية، أي تخص منطقة جغرافية محددة ولا شأن للجماعة الوطنية بها ولا علاقة لها بها. ومن ثم فالمصالح المحلية تُنشئ رابطة خاصة بين أعضاء الجماعة المحلية⁽²⁾ حيث يوجه اهتمام هذه الجماعة لخدمة هذه المنطقة بغض النظر عن باقي مناطق الدولة، بل وثمة معيار آخر أخذ به الفقه للتمييز بين ما يعتبر من المصالح الوطنية وما يعتبر من المصالح المحلية وهو معيار النشاط الإداري للدولة والمتعلق بالمرافق العامة، بحيث نكون أمام مصالح وطنية عندما يتعلق الأمر بتسيير مرافق عامة وطنية ونكون أمام مصالح محلية إذا تعلق الأمر بتسيير مرافق ذات طابع إقليمي محلي.

كما ذهب البعض⁽³⁾ إلى القول بأن " كل المرافق التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها الحكومة المركزية، وكل المرافق التي يستلزم حسن إدارتها أن تسيّر في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة يجب بالمثل أن تتناط بالدولة، لأنه إذا كان توزيع العمل قوة، فإن في توحيدهِ وإدماجه حين يجد التوحيد والاندماج قوة أكبر، أما السلطات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي تتوفر فيها إحدى الشروط الثلاث وهي:

- . كونها تهم الاقليم لأنها تتصرف إلى شأن من شؤونها المحلية.
- . أو كونها تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها.
- . أو كونها من المرافق التي يضرها توحيد النمط ويصلحها تغييره.

¹. محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، دون دار نشر، دون بلد النشر، 2001، ص 06.

²- Louis FAVOREU, La notion constitutionnelle de collectivité territoriale, mélange en l'honneur de Jacques Moreau, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003, PP.155-163.

³. ذهب إلى هذا القول الدكتور محمد عبد الله العربي، أشارت إليه برازة وهيبية، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2017/10/11، ص 96.

ولعله من المفيد الإشارة إلى أن تمتع الجماعات المحلية باختصاصات واسعة أو ضيقة يعود بالأساس إلى مدى تمتعها بالحرية في إدارة الشأن المحلي من خلال منحها السلطة في اتخاذ القرارات المحلية (البلدية) وليس انتظار صدور التعليمات والأوامر من الجهات الوصية على حسب الإجراء المتخذ. بمعنى أنه طالما مُنحت لها اختصاصات ذات طابع محلي (واسعة أو ضيقة) فمن الضروري منحها السلطة في اتخاذ أي قرار محلي بشأن تجسيد وتفعيل هذه الاختصاصات وفي شتى المجالات طالما أن تمتعها بهذا الاختصاص هو أصيل مرده النصوص التشريعية.

وتعد التجربة الفرنسية في هذا الشأن من التجارب الرائدة في تجسيد مبدأ حرية الجماعات المحلية في إدارة الشأن المحلي، حيث نص الدستور الفرنسي لسنة 2003 في المادة 3/72 منه⁽¹⁾ بعبارة:

« ...dans les conditions prévues par loi, ces collectivités s'administrent librement... »

أين منح المشرع الدستوري الفرنسي للجماعات المحلية إدارة الشأن المحلي بكل حرية تجسيدا لمبدأ الإدارة الحرة⁽²⁾، ولعل توجه المشرع الفرنسي إلى تجسيد هذا المبدأ في إدارة الشأن المحلي يعود بالدرجة الأولى إلى تبني هذا الأخير لنظام الرقابة القضائية على أعمال الجماعات المحلية (البلدية)⁽³⁾ بخلاف ما كان عليه الأمر في السابق حين كان يمنح الإدارة المحلية شيئاً من الاستقلال إلا أنه كان يمنح للهيئات المركزية بالمقابل سلطة رقابة تصل في بعض الأحيان إلى حد اعتبارها قيда على حرية تلك الهيئات المحلية ولكنها لا تمارس إلا طبقاً لقاعدة قانونية، على خلاف المشرع الجزائري الذي لا يزال يأخذ بنظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وفق ما هو بارز من خلال هذه الدراسة.

¹. أخذت من الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي:

WWW.CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.FR

² -Hubert Alcaraz, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 », Revue Française de Droit Administratif, N°3 , Dalloz, mai-juin 2009, PP.497-514.

³. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مداخلة في أشغال الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 17 أكتوبر 2002 تحت عنوان " نظام الادارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة "، وثائق مجلس الأمة، ص 75.

أولاً: تمايز الاختصاص في نظر التشريعات الأجنبية

غالباً ما تعتمد الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية أحد الأسلوبين⁽¹⁾ إما الأسلوب الانجليزي أو الأسلوب الفرنسي.

1. الأسلوب الانجليزي(الأسلوب الحصري)

هو الأسلوب المتبع في الدول الأنجلو سكسونية من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ويقوم هذا المعيار على تحديد المشرع لاختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، ومن ثم لا يمكنها ممارسة أي صلاحية أو نشاط جديد إلا بمقتضى نص قانوني وإلا شاب عملها عيب عدم الاختصاص⁽²⁾.

إذا أخذنا بالأسلوب الحصري لا يجوز للهيئة المركزية تولى أي من الاختصاصات المحلية إلا بإذن منها، والأخذ بهذا الأسلوب يترتب عنه أن كل هيئة محلية في إقليم الدولة الواحدة لا تتمتع بذات الاختصاصات التي تتمتع بها غيرها من الهيئات المحلية وإنما بحسب قدراتها وامكانياتها المتاحة التي يقدرها المشرع ويرى فيها أن مجلسها المحلي قادر حسب إمكانياته على تحقيق طلبات المواطن.

وللأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات المحلية عدة مزايا أهمها⁽³⁾:

- أن الوضوح والدقة في تحديد الاختصاصات والمسؤوليات يحول دون الصراع والاختلافات بين السلطات المركزية والمحلية حول أي من الاختصاصات هو محلي وأي منها ذو طابع قومي، كما يتميز هذا الأسلوب بأنه يحول دون عدم تحديد المسؤوليات.

- يعمل هذا الأسلوب على منح الهيئات المحلية الاختصاصات التي تقدر على القيام بها فقط وما عداها من اختصاصات تظل تحت إدارة الحكومة المركزية، حيث يقترن الأسلوب الحصري باتساع ملحوظ في الاختصاصات الممنوحة للهيئات المحلية بحسب قدرات مجالسها المحلية ومتطلبات الوحدة المحلية في كافة المجالات مما يجعل قيام الهيئات المحلية بدورها في التنمية المحلية لسكان الإقليم أمر يسير عليها.

¹ حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن . دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليمني

أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 150.

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 128.

³ قاضي كمال، مرجع سابق، ص 54 .

- يدعم الأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات الاستقلال المحلي لاقتترانه عادة برقابة مركزية مبسطة ومخففة.

وكما لهذا الأسلوب مزايا له أيضا عيوب ومثالب نذكر أهمها⁽¹⁾:

- صعوبة تعديل الاختصاصات من قبل الهيئات المحلية وبالتالي لا تستطيع ممارسة اختصاصات جديدة لم ترد في الاختصاصات الممنوحة لها ما لم تقم السلطة التشريعية - البرلمان - باستصدار تشريع خاص بذلك، وفي هذه الحالة قد تكون هناك بعض الصعوبات العملية سواء من حيث الوقت أو الإجراءات.

- حرمان الجماعات المحلية من حق المبادرة في إنشاء المرافق المحلية التي لا تدخل ضمن اختصاصاتها وصلحاياتها المخولة لها في التشريع وإن كانت الحاجة المحلية تدعو إلى ذلك، إذ غالبا ما يقترن هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات بتحديد حد أدنى لمستويات الخدمة المناط تقديمها بالجماعات المحلية.

ولعل هذا التحديد لأدنى مستوى للخدمة يعد ميزة أكثر مما هو عيب كون أدنى حد لمستوى الخدمة لن يتضرر منها المواطن، كما أنه فرصة لقياس مدى نجاح المجلس المحلي من عدمه وذلك على خلاف ما هو مجسد في الأسلوب الفرنسي.

2. الأسلوب الفرنسي (الأسلوب العام)

على عكس الأسلوب الإنجليزي يقوم الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص على مبدأ العمومية من خلال نص القانون على قواعد عامة لتحديد الاختصاصات دون قيامه بحصرها أو تحديدها بدقة، وهو ما منح استقلالية أكثر للمجالس المحلية المنتخبة لممارسة صلاحياتها نظرا لتماشيه مع مبادئ اللامركزية الإدارية . وبالتالي فاختصاص الجماعات المحلية استنادا إلى هذا المعيار هو اختصاص عام ومطلق في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية إلا ما أستثنى بنص صريح، كما أن اختصاص السلطة المركزية هنا مقيد ولا يحق لها التدخل في شؤون الهيئات المحلية إلا ما استثناه القانون صراحة.

فالمشرع الفرنسي حدد اختصاصات الهيئات المحلية بقواعد عامة وحجته في ذلك أن هذه الأخيرة هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسؤولة عن ممارسة كافة شؤونه المحلية وأنها صاحبة الولاية العامة

¹. حمود بن يحي أحمد الحمزي، مرجع سابق، ص 152 .

في كل ما يهم الإقليم شريطة ألا تخرج عن اختصاصها إلا ما أجاز بنص القانون⁽¹⁾. وحسب هذا المبدأ فإن اختصاصات المجالس المحلية تتفاوت من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام السياسي أو الإداري فيها، كما يجب أن تكون للمجالس المحلية قدر كاف من الحرية في ممارسة بعض الاختصاصات دون الرجوع إلى السلطة المركزية والتي تراها ضرورية، فحجم الاختصاصات هو الذي يظهر لنا درجة الاستقلال إذ كلما ازداد حجم اختصاصات الهيئات المحلية كلما زادت درجة الاستقلالية وبالتالي تدعيم أكثر للحكم المحلي.

فالأسلوب الفرنسي لا يقوم على تحديد هذه الاختصاصات بصورة حصرية، وإنما ينص بصورة عامة على القاعدة أو المبدأ العام الذي يعتبر أن جميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية. ويتزك لهذه الأخيرة حق المبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق دراستها ومعالجتها لجميع القضايا التي تعتبر داخلة في الشأن المحلي وهذا تحت رقابة السلطة المركزية وبتعبير أدق معالجة كل المسائل ذات الصبغة المحلية دون تدخل من جانب السلطة المركزية. ومن مزايا ومحاسن الأسلوب الفرنسي (العام) نذكر⁽²⁾:

- تخفيف العبء عن السلطة التشريعية حتى لا تضطر إلى إصدار قوانين جديدة وتكتفي بإصدار قانون شامل للإدارة المحلية تتماثل فيه اختصاصات وحدات النوع الواحد والمستوى الواحد من هيئات الإدارة المحلية.

- إتاحة الفرصة للهيئات المحلية للابتكار في القيام باحتياجات الوحدة المحلية وفي الوقت المناسب دون التقيد بنصوص تحد من قيامها بذلك .

أما بشأن الانتقادات الموجهة لهذا الأسلوب العام فهي عديدة نذكر أهمها:

- زيادة التنازع في الاختصاصات بين كل من الحكومة المركزية والجماعات المحلية، فما يعتبر مرفقا محليا في نظر الهيئات المحلية قد لا يكون كذلك في نظر الحكومة المركزية وهذا ما يؤدي إلى كثرة حالات تنازع الاختصاص بينهما في ظل هذا الأسلوب.

- تمييع المسؤولية بين السلطة المحلية والحكومة المركزية في القيام بالمهام المحلية.

¹. قاضي كمال، مرجع سابق، ص 54.

². حمود بن يحي أحمد الحمزي، مرجع سابق، ص 152.

- قد لا تتلاءم الاختصاصات العامة الممنوحة إلى الوحدات المحلية مع قدراتها المادية والبشرية، مما يضطر المشرع إلى التدخل لاستثناء بعض الخدمات المحلية من اختصاصات الهيئات المحلية.
- أن الواقع العملي في الدول التي تأخذ بالأسلوب العام في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية لا ينبئ بأن تلك الهيئات تضطلع فعلا بكل ما يهم أبناء الإقليم المحلي، فالدول التي تأخذ بهذا الأسلوب لا تسمح للوحدات المحلية غالبا بالقيام بإدارة بعض المرافق الاقتصادية ذات العائد الاقتصادي المرتفع.
- يكتنف الأسلوب العام عادة رقابة مركزية شديدة الوطأة مما يحد من مزايا ومرونة هذا الأسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات.

إذاً فالعمل بعمومية الاختصاصات قد يؤدي في الواقع العملي إلى إبهام وغموض في الوظائف المحلية بسبب غياب معيار للتمييز بين ما هو محلي وما هو وطني، على الرغم من مزاياه كونه يؤدي إلى حسن إشباع حاجات السكان المحليين ذلك أن الاختصاص العام للجماعات المحلية في ميدان التسيير المحلي يتماشى مع ما انطبعت به الحياة الطبيعية لتجمعات السكان وهو ما يحقق بدون شك التطبيق الفعلي للامركزية.

والجدير بالذكر هنا أن تحديد الصلاحيات في القانون بصراحة ودقة قد يؤدي بالمجالس المحلية للجمود وعدم قدرتها على التحرك إلا بناءً على مراسيم تنظيمية صادرة عن السلطة المركزية تمكنها صراحة من التدخل في مجال ما، بل أحيانا مع وجود هذه المراسيم تضطر المجالس الشعبية المنتخبة ميدانيا أن تتشبط بالتنسيق مع مختلف الإدارات العمومية سواء المحلية أو للسلطة المركزية وخاصة تلك التقنية منها، وإن كان التنسيق العملي ليس بالأمر السهل بالنظر لوجود بعض العراقيل من بينها تحديد الجهة المسؤولة عن الإنجاز والمتابعة الميدانية للمشاريع مما يقلل من فعالية الخدمة العمومية الموجهة للمواطنين كما يعيق توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية أو المحلية بشكل واضح.

ثانيا: تأصيل المشرع الجزائري لمسألة توزيع الاختصاص

من الصعب وضع حد فاصل بين الوظائف التي تعتبر محلية وتلك التي تدخل ضمن الشؤون الوطنية ذلك أنها غير ثابتة ومتغيرة زمانا ومكانا، فما هو محلي حاليا قد يصبح وطني لاحقا، وما هو وطني في دولة ما قد يعتبر محليا في دولة أخرى، لهذا خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أن توزيع

الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية يرتبط بإرادة الدولة السياسية وبنية المشرع في التنازل على قدر معين من الوظائف لصالح الأجهزة المحلية⁽¹⁾.

وقد تبنت الجزائر النموذج الفرنسي فيما يتعلق بأسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، حيث أخذت بمبدأ عدم حصر الصلاحيات لتلك الجماعات وكرست بذلك عمومية مجال اختصاص الجماعات المحلية بما فيها البلدية، وهو ما من شأنه الاستجابة لكافة الانشغالات المحلية دون انتظار تدخل الدولة بحكم أن سبب وجودها هو التكفل بكافة مشاكل وانشغالات المواطن على المستوى المحلي عدا تلك التي تتعدها أو تتطلب قدرات مالية وتقنية أكبر منها تستدعي تدخل الدولة بخصوصها.

وبالرجوع للقوانين المتعاقبة للبلدية نلاحظ أن المشرع اتبع منهاجا يرتكز على وضع الإطار العام على غرار الأسلوب الفرنسي في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية، فأعطى بذلك مسألة توزيع الاختصاص للبرلمان المختص بإصدار قانون خاص بالجماعات المحلية أين يتم فيه سرد اختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة، مع ترك التحديد الدقيق لها للقوانين الخاصة أو التنظيمات سواء تمثلت في مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية أو تعليمات أو غيرها.

الفرع الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية البلدية

تتعدد و تنتوع اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وتطال كل ما يهم الشأن المحلي استنادا إلى المادة 104 من قانون البلدية التي تنص على أنه " يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من هذا القانون " كما تتناول هاتين المادتين أيضا صلاحيات البلدية. والمشرع في قانون 10.11 لم يفصل بين اختصاصات المجلس الشعبي البلدي والبلدية، حيث جعل المجلس مختصا بكل المجالات المخولة له قانونا ويساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بما ينعكس على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

وتتوزع اختصاصات المجلس الشعبي البلدي إلى اختصاصات ذات طابع إداري محض وبين اختصاصات تتعلق بالتسيير وأخيرا بين اختصاصات تتعلق بالتنمية المحلية، وهو ما سيتم التركيز عليه في بحثا خاصة لما لهذه الأخيرة من تأثير مباشر على حياة المواطنين أين تتجسد فيها صلاحيات المجلس القانونية والميدانية.

¹. قاضي كمال، مرجع سابق، ص 56.

وما يُستشف من مختلف القوانين المتعلقة بالبلدية بشأن هذه الاختصاصات أو الصلاحيات أن قانون البلدية 10-11 قد وسع من مجالات تدخل المجلس الشعبي البلدي والبلدية حسب ما ورد في نصوصه. الأمر الذي دفع بالمختصين إلى البحث عن مدى جدوى هذا التوسع في الاختصاصات إذا كانت لا تتناسب مع قدراتها المالية والبشرية⁽¹⁾، لا سيما وأن هناك فوارق كبيرة بين البلديات على اعتبار أن هناك بلديات غنية ولها نشاطات صناعية أو فلاحية وبها حركة تجارية عالية تمكنها من مداخيل وإيرادات كبيرة، في حين هناك بلديات فقيرة ليست لها ما يكفيها من موارد فكيف لها أن تضطلع بكل هذه الاختصاصات. ولهذه الفوارق في الحقيقة بين البلديات مع التماثل في الاختصاصات والصلاحيات تأثير سلبي على سير الشأن المحلي.

وتتمثل هذه الاختصاصات حسب قانون البلدية 10-11 في أربعة (4) مجالات عددها المشرع بالاسم في أربعة فصول في المواد من 107 إلى 124 من القانون وهي:

أولاً: في مجال تهيئة الاقليم والتنمية المستدامة والتخطيط

جاء قانون البلدية 10-11 في مجال تهيئة الاقليم والتنمية المستدامة بأحكام وفقاً للتحويل في سياسة الدولة نحو ما يسمى بالتنمية المستدامة، إذ أصبحت كل المشاريع سواء في مجال تهيئة الاقليم أو البيئة أو الصناعة أو الفلاحة وغيرها تباشر وتنجز في إطار هذا المفهوم⁽²⁾.

وفي هذا الإطار فإن المجلس الشعبي البلدي هو المكلف على مستوى البلدية بوضع برامج تنموية سنوية ومتعددة السنوات وفقاً لعهدته الانتخابية (05 سنوات) للنهوض بالتنمية على مستوى البلدية والسهر على تنفيذها، كما أن هذه الصلاحيات المخولة له في إطار البرامج التنموية الخاصة بالبلدية لا يضعها

¹. برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 115.

². التنمية المستدامة وفق ما ورد تعريفها في قانون 03.01 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة والتي جاء في مادته الثانية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 11 ، بتاريخ 19/02/2003 وهي: "نمط تنمية تضمن فيه الخيارات وفرص التنمية التي تحافظ على البيئة والموارد الطبيعية والتراث الثقافي للأجيال القادمة"، كما ورد مفهوم التنمية المستدامة بالمادة 03 من قانون 03.10 المؤرخ في 19/07/2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 43 ليوم 20/07/2003 بالعبارة الأتية: "التنمية المستدامة: مفهوم يعني التوفيق بين تنمية اجتماعية واقتصادية قابلة للاستمرار وحماية البيئة، أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية".

بصفة انفرادية، بل عليه أن يضعها تماشياً والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

فالمجلس البلدي لما يضعه من برامج تنموية في حقيقة الأمر هو المحرك للتنمية والنشاطات الاقتصادية لا سيما وأن السلطات المركزية إذا ما أرادت أن تنشأ وتجسد أي مشروع استثماري عليها أن تأخذ بالرأي المسبق للمجلس البلدي الذي يدخل هذا المشروع في دائرة اختصاصه (إقليمه) وفق ما جاء بالمادة 109 من القانون⁽¹⁾ كما يقع على عاتق المجلس البلدي واجب حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وحماية التربة والموارد المائية ويسهر على الاستغلال الأفضل لهما.

كما خول قانون البلدية وفقاً لنص المادة 111 منه حق المبادرة بكل عملية واتخاذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى وطاقت البلدية ومخططها، ولهذا الغرض فإنه على المجلس أن يتخذ كل التدابير اللازمة بغية تشجيع وترقية الاستثمار المحلي لا سيما وأن الدولة في السنوات الأخيرة وضعت سياستها في هذا المجال وأصدرت توجيهات عن طريق وزارة الداخلية للولاية ورؤساء المجالس على العمل من أجل تشجيع الاستثمار المحلي وخلق الثروة والبحث عن وسائل التمويل الذاتي من خلال استغلال إمكانات البلدية وتثمينها بما يعود عليها بمدخيل تغنيها عن التمويل المركزي.

ثانياً: في مجال التنمية الاجتماعية⁽²⁾

أسندت للمجالس البلدية في مجال التنمية الاجتماعية مهاماً متعددة عددها المادة 22 من قانون البلدية بالتفصيل والتي تمثلت في صلاحية المجلس في القيام بأي إجراء من أجل ترقية التعليم الابتدائي⁽³⁾ وذلك من خلال إنشاء المدارس طبقاً للخريطة المدرسية⁽⁴⁾ الوطنية كما يلزم بضمان صيانتها

¹. نصت المادة 109 من القانون على أنه "تخضع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة"، ومع سبيل المقارنة انظر حسين درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة 1، 2008، دون دار ومكان النشر، ص 124 وما بعدها.

². برازة وهيبة، مرجع سابق، ص 116.

³. في ظل قانون البلدية 90.08 لسنة 1990 ووفقاً لنصوص المواد 97، 98، 99 نجد المشرع لم يقصر دور البلدية على التدخل في مجال التعليم الابتدائي فقط بل كان يسمح بالتدخل وفقاً لنصوصه في التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.

⁴. فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة 2002، ص 31.

وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل النقل الخاصة بالتلاميذ (النقل المدرسي) ناهيك عن فتح المجال للبلديات وفي حدود إمكانياتها⁽¹⁾.

كما يكون للمجلس صلاحية اتخاذ كل التدابير الضرورية الموجهة لترقية وتفتح الطفولة وكذلك المساهمة في تطوير الأنشطة الجوارية والتكفل بها، فضلا عن صلاحيته في اتخاذ التدابير الضرورية لترقية السياحة وتشجيع المتعاملين في هذا القطاع على المستوى المحلي لا سيما إذا كانت بلديات ذات جاذبية سياحية كالمناطق الصحراوية والساحلية الأثرية وغيرها، يضاف إلى كل ما سبق اختصاص المجلس في مساعدة وحصر الفئات الهشة والمعوزة والمحرومة والتكفل بها في إطار السياسة العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.

ويكون للبلديات أو المجالس الشعبية البلدية أن تتكفل بالمساجد وتسهر على صيانتها وكذلك المدارس القرآنية المتواجدة على إقليمها وتشجيع الحركة الجموعية المحلية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وكذا تشجيع ثقافة النظافة والصحة لدى المواطنين.

ثالثا: الاختصاصات المتعلقة بالتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

أوردت المواد 113 إلى غاية 121 من قانون البلدية 10-11 تفصيلا واسعا بشأن هذه الاختصاصات، حيث تضمنت عدة مجالات أو قطاعات منها مجال التعمير الذي يُعرّف بأنه "مجموعة الإجراءات القانونية والعمليات المادية التي تهدف إلى تحقيق تنمية منظمة للتجمعات بالنظر إلى مختلف الاحتياجات التي يتعين عليها تلبيتها"⁽²⁾. وإعمالا لأحكام القانون سيما المادة 113 منه تستوجب أن تتزود كل بلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس البلدي، وتتمثل هذه الأدوات في المخططات التوجيهية الخاصة بالتهيئة والتعمير زيادة على مخططات شغل الأراضي.

¹. المرسوم رقم 377-81 مؤرخ في 1981/12/26 المحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التربية جريدة رسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 1981.

². الشيخ سعدي، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس سنة 2001، ص 307.

بل وتتولى البلدية طبقا لما جاء بالمادة 115 التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها مع السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن وكذلك احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.

وممارستها لهذه المهام تكون بالمساهمة المباشرة من طرف المصالح التقنية للدولة لا سيما بالنسبة للبلديات التي تفتقر للتجهيزات والوسائل المادية والمالية والبشرية كما تضطلع البلديات بالمحافظة على التراث الثقافي وحمائته من خلال التدخل لحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وتكمن أهمية هذه المهام الممنوحة للمجالس في رسم النسيج العمراني والحفاظ على التراث التقليدي للبلديات وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ناهيك عن تجنب الكوارث الطبيعية⁽¹⁾.

بل من بين المهام الموكلة للبلديات أيضا هي وجوب المحافظة على الوعاء العقاري وعدم تركه للتصرف فيه والاستيلاء عليه من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين لأنه يُعد أساس التنمية المحلية لا سيما في الوقت الحالي⁽²⁾، فإذا لم تتوفر البلديات على عقارات فلا يمكنها إنشاء النشاطات الاقتصادية والاستثمارية أو إنجاز السكنات والمرافق العمومية الخاصة بها، لذلك عليها تخصيص هذا الوعاء لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي الذي يعود بالفائدة على خزينتها وكذا على مواطني البلدية.

كما يبادر المجلس في مجال التجهيز بكل عملية من شأنها تهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها والعمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها كما يمكن له أيضا المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية⁽³⁾، يضاف إلى كل هذه الاختصاصات أن البلدية ملزمة في مجال السكن بتوفير كل الشروط التحفيزية للترقية العقارية والمساهمة

¹ عبد الكريم بودريوة، الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2013، ص 73.

² صدرت عدة قرارات قضائية تؤكد على دور البلدية في المحافظة على الوعاء العقاري وأن تتخذ كل الوسائل الكفيلة بذلك من ذلك قرار صادر عن المحكمة العليا تحت رقم 83787 بتاريخ 1991/12/10 بين (ب.ب) و (و.و.ج.ق) منشور بالمجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، سنة 1993، عدد 2، ص 131، قرار صادر عن مجلس الدولة تحت رقم 5814 بتاريخ 2003/05/06 بين بلدية تغزوت ضد والي ولاية الوادي ومن معه، المنشور بمجلة مجلس الدولة سنة 2003، عدد 4، ص 128.

³ نص المادة 118 من قانون البلدية 10-11.

في ترقية برامجها عن طريق تشجيع وتنظيم كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني والأحياء.

وحفاظا على الذاكرة الوطنية نصت المادة 120 من القانون في مجال تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية بأسماء المجاهدين والشهداء وكذلك أحداث تاريخية تتعلق بالثورة التحريرية وبتاريخ الجزائر وبرجالها الذين ساهموا في البناء، أما بخصوص المادة 121 المتعلقة بالتحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية فإننا نلاحظ أن المشرع لم يكن دقيقا حين نص عليها ضمن الفصل المتعلق بالتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز على اعتبار أنها تندرج ضمن الاختصاصات أو المسائل الثقافية.

إذاً يتجلى مما سبق أن اختصاصات البلدية كثيرة وواسعة جدا وتوجب عليها (المجالس الشعبية البلدية) أن تبادر في كل المجالات وكأنها دولة مصغرة باحتوائها على جميع القطاعات المرتبطة بالحياة العامة للمواطنين والبلدية في حد ذاتها، وهو حتما ما يصعب عليها القيام بدورها لا سيما وأن الكثير من البلديات الجزائرية تعاني من العجز المالي بسبب سوء تحصيل الإيرادات أو عدم امتلاكها لمصادر مالية كافية بسبب انزوالها أو نقص النشاط الاقتصادي والتجاري فيها أين نجدها تعتمد أساسا في تمويلها على إعانات الدولة⁽¹⁾، بينما يرى البعض بأن افتقار الكثير من البلديات إلى ظاهرة محدودية المصادر المالية المرخص لها تحصيلها من قبل الدولة حتى تتمكن من بسط رقابتها عليها وضمان التبعية لها⁽²⁾، وحتى أن الاعتمادات المالية التي تخصصها لها الدولة إذا لم تسير بالشكل اللازم فإنها لن تكفيها للتكفل بكل هذه النشاطات والمهام.

رابعاً: الاختصاصات المتعلقة بالمحافظة على الصحة العمومية وما يتعلق بها

كثيرة هي اختصاصات البلدية في هذا المجال نظرا لاتصالها المباشر بالحياة العامة لمواطني البلدية، لذلك أوجب المشرع على البلدية أن تسهر على احترام كل التشريعات المرتبطة بالصحة العمومية والنظافة لاسيما في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، إضافة إلى

¹- Moussaoui, K. & Arabi, K. (2014). Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia. *Économie et Solidarités*, vol 44(1-2) université Bejaia, 2014, p 122–133.

². بن ورزق هشام، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، عدد 15، باتنة 2006 ص 07 وما بعدها.

جمع النفايات الصلبة و نقلها و معالجتها ومكافحة نواقل الأمراض المتقلة وذلك إعمالا لما حددته المادة 123 من القانون.

كما يتعين عليها بمقتضى المادة 124 من القانون أن تعمل في إطار تحسين المستوى المعيشي للسكان على تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري والمساهمة في صيانة الفضاءات الخضراء والشواطئ وكذا مساحات الترفيه والتسلية.

الفصل الثاني

الجهاز التنفيذي للبلدية

يقصد بجهاز أو هيئات التنفيذ على مستوى البلدية الجهات التي أسند لها القانون تنفيذ ما تقرر عن مداورات المجلس البلدي المنتخب، وقد تضمن قانون البلدية الحالي 10-11 تعداد هيئات وهياكل البلدية في المادة 15 منه بصفة صريحة، فالى جانب الجهاز التداولي للبلدية ممثلا في أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين من طرف مواطني البلدية والذي تناولناه على نحو مفصل في الفصل الأول، نجد جهازا آخر يضطلع بمهام كبيرة على مستوى البلدية وهو الجهاز التنفيذي المكلف بتسييرها إداريا والذي يتكفل بتمثيلها على مختلف المستويات، حيث يتضمن هذا الجهاز من جهة رئيس المجلس باعتباره عضوا منتخبا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والذي يمارس صلاحيات ونشاطات مختلفة ذات طابع مزدوج في (مبحث أول).

كما يتضمن من جهة أخرى أشخاصا آخرين معينين من طرف جهات مركزية وفي بعض الحالات بمراسيم رئاسية ونعني به الأمين العام للبلدية وكل مساعدي رئيس البلدية في أداء مهامه خاصة في ظل الاهتمام الذي أولاه المشرع للأمين العام سواء في قانون البلدية الساري المفعول أو القانون الأساسي لموظفي الجماعات المحلية أو حتى الإطار التنظيمي الذي يعمل وفقه في (مبحث ثان).

المبحث الأول

رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي منصب غاية في الأهمية من بين أجهزة الجماعات المحلية فهو يعد الشخص الأول في البلدية ورئيسها والواجهة الأساسية فضلا عن كونه الرئيس التنفيذي لها، ووفقا

لهذه الصفة فإنه يتمتع بصلاحيات واختصاصات واسعة ومهمة بالنظر للسلطة التي يتمتع بها في البلدية. وعلى الرغم من أنه منتخب إلا أنه في أثناء ممارسته لمهامه يمثل الجهاز التنفيذي على المستوى المحلي (الدولة) ويمثل البلدية في حد ذاتها ويمثل الجهاز المنتخب فيها، ونظرا لهذه السلطات المتشعبة فقد عُني قانون البلدية وكذا قانون الانتخابات بالشخص الذي يتولى هذا المنصب. ولبيان ذلك نتناول كيفية اختيار وتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في (مطلب أول) ثم نحدد صلاحياته واختصاصاته ذات الطابع المزدوج في (مطلب ثان).

المطلب الأول

النظام القانوني لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي

كان اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي محل تطور وتجاذب في مختلف النصوص القانونية التي تحكم العملية الانتخابية على المستوى المحلي والتي خلقت نتيجة ذلك العديد من المشاكل التي أثرت سلبا على السير الحسن للمجالس الشعبية البلدية المنتخبة وعلى البلديات ككل، لذلك كان المشرع يتدخل في كل مرحلة سواء عن طريق قانون البلدية أو قانون الانتخابات لتحديد كيفية اختياره، وحتى تُبين مختلف هذه المراحل ومعرفة توجهه الذي كان متغيرا من مرحلة إلى أخرى، أين كان تارة يحسم الوضع بنصوص عامة وبستغني فيها على نظام الانتخاب من بين الأعضاء، وتارة أخرى يُرجع الأمر إلى أصله وهو الانتخاب. على هذا الأساس سوف نتناول كيفية اختيار وتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل نصوص البلدية المتعاقبة (فرع أول)، ثم نعالج بعد ذلك مسألة تنصيبه وطرق إنهاء مهامه في (فرع ثان).

الفرع الأول: اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في مختلف قوانين البلدية

تباينت المراحل التي مر بها تعيين رئيس البلدية من مرحلة إلى أخرى وانحصرت بين التعيين والاختيار المحدود من قانون إلى آخر.

أولاً: مرحلة قانون البلدية لسنة 1967

جاءت هذه المرحلة بعد المرحلة الاستثنائية التي عرفت الجزائر عقب الاستقلال من خلال تمديد العمل بالتشريع الفرنسي إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية تطبيقاً للأمر 157-62⁽¹⁾.

ولعل أهم ما يستخلص منها أنها مرحلة اتسمت بانعدام الأساس القانوني للبلدية والاستقرار اللازم إلا ما اتصل بالمهام التقليدية للبلدية، أي ما تعلق بنظام الحالة المدنية والضبط العام وغيرهما من المجالات التقليدية التي ورثتها الجزائر عن الحقبة الاستعمارية والتي كانت تخضع في حكمها وفقاً للأمر المبين أعلاه إلى ما كان ساري المفعول في الحقبة الاستعمارية والوضع القانوني للبلدية في ذلك التاريخ⁽²⁾، أي القانون البلدي الفرنسي لسنة 1884، يضاف إلى ذلك أنه عقب الاستقلال عانت الإدارة المحلية الجزائرية من وضعية مزرية جراء مغادرة الإطارات الفرنسية فأصبحت تعاني نقص الكفاءات نتيجة قتلها وانتشار الأمية وسط المجتمع الجزائري أدى معه إلى لجوء السلطات آنذاك إلى التقليل في عدد البلديات⁽³⁾.

عقب هذه الفترة الحرجة والتي انتهت بصور ميثاق البلدية سنة 1966⁽⁴⁾ أين ظهرت من خلاله ملامح البلدية الحقيقية ذات الطابع الجزائري في إطار التوجه السياسي نحو تبني النظام الاشتراكي للتسيير في كل القطاعات وما نجم عنه من تأثير مباشر على الوحدة الأساسية للدولة (البلدية)، ورغم ما ميز البلدية في تلك الفترة التي أعقبت الاستقلال من غموض وميول إلى الشغور والجمود المطلقين⁽⁵⁾ إلا أنه كان لا بد من سد ذلك الفراغ والاهتمام بشؤون السكان فكان لرجال جيش التحرير ومسؤولي حزب جبهة التحرير الوطني التدخل وشغل مناصب رؤساء البلديات من أجل مساندة تلك المرحلة الصعبة التي شهدتها الجزائر آنذاك.

¹ أمر 157-62 الصادر في 1962/12/31 المتضمن الاستمرار بالقوانين الفرنسية إلى إشعار آخر، جريدة رسمية عدد 2 الصادرة في 1963/01/11.

² راجع في ذلك: عبد الرحمن بلعياط (نائب رئيس مجلس الأمة)، محاضرة بعنوان نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية محاضرة أقيمت بمناسبة تنظيم مجلس الأمة ندوة حول مدى تكيف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة يوم 2002/10/17 منشور بوثائق مجلس الأمة، ص 10.

³ Mahiou Ahmed, les collectivités locales en Algérie, A.A. N. Alger, 1969, p 287.

⁴ ميثاق البلدية لسنة 1966 المنشور في كتيب عن حزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية تحت عنوان "التنظيم الجديد للبلدية" الصادر في أوت سنة 1966.

⁵ Marthe le Moigne, Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, Thèse pour obtenir le grade de docteur, Droit public, U.F.R, Université de Bretagne occidentale, soutenue le 01 décembre 2007, p 113.

وقد انعكس فعلا النظام السياسي الذي كان يُسير الجزائر حينها على نظام البلدية ودورها ومن ثم كانت الدولة هي التي تتكفل بجميع النشاطات، بمعنى التوجه التام نحو المركزية ولا مجال للسيادة الخاصة على المستوى المحلي - بل أن ميثاق البلدية كما ذهب إليه البعض جعل البلدية هي الحقل المناسب والمفضل للحزب والدولة ومصدر قوتها من أجل تحويل المجتمع إلى مجتمع اشتراكي، وأن النشاط الاقتصادي للبلدية لا يمكن تصوره إلا ضمن الاختيار الاشتراكي⁽¹⁾، بمعنى أنه أقدم البلدية منذ الوهلة الأولى في الطليعة الثورية وفق ما جاء في الميثاق من عبارة (البلدية هي القاعدة الأساسية للثورة وهي مصدر للمبادرة والطاقة الخلاقة للأمة)⁽²⁾.

ثم تأتي مرحلة أول قانون للبلدية في الجزائر بالمعنى القانوني والسياسي سنة 1967، الذي جاء في إطار نهج النظام الاشتراكي في التسيير وفي الاقتصاد وفي كل مجالات الحياة بما انعكس ذلك على جميع الاختصاصات سيما السياسية والاقتصادية منها. ولعل أبرز ما جاء به هذا التحول هو أن نظام البلدية بُني بالأساس على التخطيط المركزي بينما يكون التنفيذ لامركزيا تحت رقابة ووصاية الولاية. حيث نصت المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 بعبارتها "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية..." ما يتضح أن البلدية أُقحمت في جميع مجالات الحياة في الدولة واعتبرت هي الجماعة الإقليمية الأساسية.

هذا الدور المنوط بالبلدية في تلك الفترة والذي تم نقضه في قانون البلدية السابق الإشارة إليه إنما جاء في إطار التحضير لتحولات عميقة في برامج سياسية واقتصادية لاحقة كان لها تأثير كبير على سياسة الدولة، وكانت أهم تلك البرامج والتوجهات الجديدة للدولة هي سياسة الثورة الزراعية التي تم إقرارها بمقتضى أمر 71-73⁽³⁾ وبالتحديد ما تضمنته المادة 173 منه على "أن البلدية وحدة ترابية تُنفذ ضمنها عمليات تأميم ومنح الأراضي الزراعية أو المعدة للزراعة والتي تشملها أحكام هذا الأمر".

كما أن أهم ما ميز هذا القانون هو خضوعه للنموذج الفرنسي من حيث التنظيم، حيث أن لجميع البلديات تنظيم هيكلي واحد ورقابة إدارية مستوحاة إلى حد بعيد من تلك التي تمارس على البلديات

¹. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 04، الجزائر 2006، ص 172.

². ميثاق البلدية لسنة 1966 المنشور في كتيب منشور عن حزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة الوطنية تحت عنوان "التنظيم الجديد للبلدية" الصادر في أوت سنة 1966.

³. أمر 71. 73 المؤرخ في 08/11/1971 المتضمن الثورة الزراعية، جريدة رسمية عدد 97 المؤرخة في 30 نوفمبر 1971.

الفرنسية باستثناء مدينة الجزائر التي تم إخضاعها لنظام خاص شأنها في ذلك شأن مدينة باريس العاصمة الفرنسية.⁽¹⁾

بل كان لهذا الإصلاح تأثير على دور رئيس البلدية وكان الهدف والغاية المرجوة هو أن يُعطى للهيئات المحلية المنتخبة ورئيس البلدية دور كبير من خلال ذلك تقليص دور ممثل الدولة (الوالي - préfet)⁽²⁾، إلا أن الحقيقة لم تكن كذلك فقد كان التركيز بالأساس على العامل (الوالي) من أجل تحقيق الهدف المنشود أي مواجهة الوضعية الصعبة التي كانت سائدة قبل قانون 1967 وعدم تكرار تلك التجربة بل والبحث من طرف الدولة (السلطة آنذاك) عن تحقيق الإصلاحات المرجوة وتحقيق عامل أساسي وهو الاستقرار على المستوى المحلي وحتى الوطني، لذلك جاء القانون يتضمن في طياته ما يقوي من مركز الوالي (العامل) ومنحه السلطة والصلاحيات الضرورية لتحقيق هذه الأهداف.

لكن ورغم كل ما تقدم إلا أن هذا لا يعني بالأساس أن الأمر أُغلق في وجه البلدية والمنتخبين المحليين، وإنما كانت إرادة السلطة تتجه نحو تحقيق توجه الدولة الاشتراكي وتحقيق التنمية وكذا تحقيق برامج الثورة الزراعية لاحقا ومنح سلطات لازمة للبلديات لأجل تحقيق ذلك، حيث أوكلت للبلدية مهام مختلفة ومتعددة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية⁽³⁾...، وكانت المادة 116 من أمر 67-24 تعزز ذلك من خلال ما تضمنته بشأن كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بعبارتها " ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبي رئيس أو أكثر تتكون منهم الهيئة التنفيذية ويُنتخب هؤلاء الأعضاء بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة".

ما تجب الإشارة إليه في هذه المرحلة هي أن الحزب كان له الدور الكبير في تعيين رؤساء المجالس المحلية إذ لا يمكن أن يكون رئيسا لمجلس شعبي بلدي دون أن يكون منخرطا أو عضوا مهما في الحزب، ومن ثم فإن مهمة الحزب في حقيقة الأمر هي توجيه وتنشيط الأجهزة الإدارية للحيلولة دون

¹ - Ahmed Mahiou, les collectivités locales en Algérie, .A.A.N, Alger 1969, p70.

² "Préfet" اسم يطلق على الوالي(العامل) حينما كانت تسمى الولاية بالعمالة انطلاقا من النموذج الفرنسي الذي كان مطبقا قبل الاستقلال.

³ مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة في الندوة المنظمة من طرف مجلس الأمة يوم 2002/10/17، ص 29.

تجربتها وجمودها، كما يقوم بالرقابة على أعمال الإدارة للتأكد من مدى مطابقة تنفيذ القرارات للأهداف السياسية التي رسمتها⁽¹⁾.

لذلك كان عمل رئيس المجلس في هذه الفترة - إلى جانب التسيير الإداري المحض - هو تنفيذ سياسة الحزب بالأساس وأي إخلال أو خطأ من طرفه يترتب عنه الإقصاء الذي يمارسه الوالي كسلطة وصاية لاسيما وأن تلك الفترة الممتدة من سنة 1974 إلى 1984 عرفت إقصاءً مباشراً لحوالي 30 رئيس مجلس بلدي من طرف الولاية، و15 نائباً للرئيس، و64 عضو إلى جانب حل بعض المجالس البلدية.

ثانياً: مرحلة تعديل قانون البلدية لسنة 1981⁽²⁾

على العموم جاء قانون 1981 المعدل لقانون البلدية بحصر تسيير شؤون البلدية في مجلس مؤقت (في حالة دمج البلديات أو حلها) يقوم بتعيينه الوالي بعد استشارة مكتب التنسيق الوالي، ما يعني أنه في ظل هذا القانون لم يعد المجال مفتوحاً للحديث عن الديمقراطية وعن الانتخاب، فبصريح النص جاءت العبارة تفيد التعيين وليس الانتخاب⁽³⁾. على اعتبار أن نص المادة السابعة من الأمر 67-24 لم تلغ بمقتضى التعديل الصادر في سنة 1981.

ثالثاً: مرحلة قانون البلدية لسنة 1990

جاء قانون البلدية لسنة 1990 بعد أحداث أكتوبر 1988 والدستور الجزائري لسنة 1989 والذي خلاله تم تغيير الكثير من الأسس والمفاهيم جعلت الدولة تنتقل من عهد الأحادية الحزبية إلى عهد التعددية الحزبية، مع هذه الأخيرة وأمام فتح المجال لرياح الديمقراطية بل والانتقال من نمط التسيير الاشتراكي إلى نمط التسيير الموجه نحو التحرر واقتصاد السوق وما يصاحبه من ضرورة إجراء إصلاحات عميقة في شتى المجالات التشريعية منها والاقتصادية والاجتماعية وغيرها، كان لزاماً على الدولة حينها أن تعيد تكييف منظومتها التشريعية وفق ما جاء به دستور 1989 وأهم هذه النصوص قوانين الجماعات المحلية ونقصد بها قانوني البلدية والولاية لجعلهما ينسجمان ويسايران المرحلة الجديدة والتوجه نحو التعددية الحزبية ومساهمة الجميع في تسيير الجهات المحلية عن طريق الانتخاب.

¹. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، 1973، ص 548.

². قانون 81.09 المعدل لأمر 67.24 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 27 بتاريخ 07/07/1981.

³. نصت على هذه الأحكام المادة 07 من أمر 67-09.

وقد جاء قانون البلدية 08-90⁽¹⁾ من أجل مسايرة وتجسيد ذلك وبما أنها فترة جديدة في خضم التعددية الحزبية جاءت المادة 48 منه فيما يتعلق باختيار وتعيين رئيس المجلس تنص على أنه " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس البلدي ويتم التنصيب في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الاعلان عن نتائج الاقتراع، يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي".

هذا وقد تميز قانون البلدية لسنة 1990 السالف ذكره بعدة ميزات منها ما تُحسب له ومنها ما تُؤخذ عليه نبرزها في النقاط التالية:

1- أن رئيس المجلس الشعبي البلدي تم "تعيينه" فالمشرع استعمل عبارة تعيين ولم يستعمل عبارة اختيار وهنا يطرح السؤال كيف يتم التعيين، وهل يُعقل أن مجلس يتكون من مجموعة من المنتخبين وهم الفائزين بالأغلبية يقوم بالتعيين. والثابت أن التعيين يكون من طرف سلطة (هيئة) وليس من طرف مجموعة أشخاص وهو ما تداركه المشرع في قانون البلدية لسنة 2011 وكذا قانون الانتخابات لسنة 2012 بنص المادة 80 منه والذي تم إلغائه هو الآخر بموجب القانون العضوي للانتخابات لسنة 2016.

ونعتقد أن السبب في هذا التغيير في ظل قانون 1990 هو النظرة الأحادية التي كانت سائدة قبل سنة 1988 وقبل دستور 1989 أي الفترة السابقة في ظل الحزب الواحد أين كانت كل الأمور تُسير بالأساس بالتعيين وليس بالاختيار والانتخاب.

2 . أنه قد يعتلي عرش البلدية رئيسا ويكون من ضمن القائمة الفائزة وهو غير مرغوب فيه لأسباب قد تتعلق بالكفاءة أو المؤهلات وغيرها من المعايير المحبذ توافرها فيه، أو قد لا تتوفر فيه القابلية من مواطني البلدية، ومع ذلك يُعين ويكون له تأثير على باقي أعضاء القائمة لسبب بسيط أنه من ضمن القائمة التي فازت بالأغلبية. ذلك أن المواطنين ينتخبون القائمة ككل ولا يحق لهم إسقاط أي اسم من القائمة ومن ثم تكون عملية اختيار وانتخاب المجلس الشعبي البلدي وبالتبعية اختيار الرئيس من طرف المواطنين دون جدوى، بل وتحيد العملية عن مجراها وهو الوضع الذي تداركه أيضا المشرع في قانون البلدية لسنة 2011 وكذلك قانون الانتخابات لسنة 2012 بالمادة 80 منه.

كما أن توجه الدولة بداية التسعينات والدخول في نمط التعددية الحزبية والانتخابات التي أجريت في تلك الفترة لم تبرز معها معالم هذا القانون بشكل جلي، لا سيما وأن الانتخابات التعددية البلدية الأولى

¹. قانون 08.90 الصادر بتاريخ 7 أفريل 1990 المتضمن قانون البلدية.

أسفرت عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة بأغلبية البلديات على المستوى الوطني وأن طابع القوائم الفائزة في الانتخابات والتي كلها تابعة لهذا الحزب ذو الطابع الديني يجعل القوائم ترتب لاعتبارات خاصة بالتيار الإسلامي وأن تعيين رئيس البلدية في أغلب البلديات تم من طرف رؤساء القوائم والذين تم اختيارهم بناءً على الولاء لقيادة الحزب والتأثير الديني... الخ.

بل يضاف إلى ذلك أن معالم هذا القانون لم تتجسد بسبب حل المجالس البلدية عبر فترات زمنية متعاقبة ولم تُجر انتخابات محلية إلا في سنة 1997 وكانت لها طبيعة ووضعية خاصة بسبب الظروف التي كانت تعيشها البلاد آنذاك (الظروف الأمنية) زيادة على سيطرة الحزب المنشأ آنذاك وهو حزب التجمع الوطني الديمقراطي، ومن ثم لم تبرز وتظهر ملامح ذلك القانون إلا بعد انتخابات سنة 2002.

3. - أن قانون البلدية لم يوضح كيف يُعين رئيس البلدية (وليس اختيار أو انتخاب) واكتفى بالإشارة فقط وبصريح النص إلى بيان الأشخاص الذين يحق لهم هذا التعيين، وهم جميع المنتخبين لعضوية المجلس الشعبي البلدي الذين يشكلون القائمة (الحزبية و/أو الحرة) التي فازت بأغلبية مقاعد المجلس الشعبي البلدي، ولكن يبقى التساؤل المطروح كيف يتم هذا التعيين وما هي إجراءاته والأشكال المتعلقة به، وهل هذا التعيين يتم بصورة تلقائية أم بناء على ترشح أسماء معينة وغيرها من المسائل التي كانت تطرح العديد من علامات الاستفهام؟.

4. - أن نص المادة 48 من قانون البلدية لسنة 1990 لم يشر إلى الحلول المستوجبة في حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية أو في حالة تساوي قائمتين أو في حالة التحالفات بين الأحزاب والقوائم الحرة بشأن مسألة تعيين الرئيس وغيرها، وهي الأشكال التي شهدت في فترة لاحقة انسداد الكثير من المجالس البلدية ترتب عنها استعمال إجراء سحب الثقة والذي نتج عنه بالتبعية عرقلة سير العديد من البلديات. لذلك جاء قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الانتخابات بالمادة 80 منه - والمُلغاة لاحقا بموجب قانون الانتخابات لسنة 2016 - بحلول في هذا الشأن لسد هذا الفراغ الذي تركه نص المادة 48 من قانون 90-08 وفق ما نوضحه في فقرات لاحقة.

ما تجب الإشارة إليه أن وزارة الداخلية بمناسبة الانتخابات المحلية لسنة 2002 قد حاولت تدارك بعض الخلل الذي كان سائدا في ظل قانون البلدية لسنة 1990 في حالة تساوي قائمتين بعدد المقاعد في

المجالس المنتخبة، وذلك من خلال إصدارها لتعليمية وزارية حملت رقم 2342 بتاريخ 2002/10/07⁽¹⁾ جاء فيها أنه في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس المقاعد يُشترط أن يشغل منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي أكبر المترشحين سنا.

5 - أن القانون كان واضحا من جانب أن رئيس المجلس يُعين في غضون 08 أيام الموالية مباشرة لإعلان النتائج بصفة رسمية والمشرع، وقد قصرت المدة إلى 08 أيام حرصا منه على الإسراع في عملية التعيين وكذا في عملية هيكلية البلديات بشريا لمزاولة أعمالها ذات الصلة المباشرة بالجمهور⁽²⁾، سيما وأن منصب رئيس المجلس (رئيس البلدية) يتصل اتصالا مباشرا بالحياة العامة للبلدية ولمواطنيها ومصالح الدولة على المستوى المحلي ككل.

6 - ما ميز قانون البلدية لسنة 1990 أنه جاء مثيرا للتساؤلات، إذ ما سبب عدم نص المشرع على أن يكون تعيين (والأصح هو اختيار) رئيس المجلس من قبل جميع المنتخبين تماشيا مع اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، سيما وأن منصب رئيس المجلس وصلاحياته وتمثيله المتعدد للبلدية والدولة يجعل منه - إن صح التعبير - أكثر أهمية كونه يتأسر الهيئة التنفيذية وليس هيئة المداولة كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي. لذلك كان على المشرع حينها أن يوسع من كيفية تعيين هذا المسؤول الأول بالبلدية لأجل ضمان تمثيل أكبر ومصادقية أشمل وتكون له قابلية من جميع مواطني البلدية ومن جميع المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي.

7 - أن رئيس المجلس يتم تعيينه على حسب نص المادة 48 من بين أعضاء القائمة الفائزة ولا يهتم ترتيبه في القائمة فقد يكون رأس القائمة (متصدر القائمة) كما قد يكون أوسطها أو آخرها. فالمشرع في تلك الفترة وكأنه لا يولي أهمية بالغة لرئيس المجلس البلدي الذي من المفروض أن يكون هو المنتخب المحوري في أي قائمة حزبية أو قائمة حرة وأن القائمة التي تعينه تشتت أن تتوافر فيه مواصفات الرئيس الناجح وغيرها من المعايير التي يبدو وأنها كانت مُغيبية في ظل قانون 08-90.

¹ .التعليمية الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحت رقم 2342 بتاريخ 2002/10/07 والمتعلقة بإيجاد حل للنقص الواقع في قانون البلدية 08-90 والمتعلق باختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة الانتخابات المحلية لسنة 2002.

² .عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 205.

رابعاً: مرحلة قانون البلدية لعام 2011

جاء قانون البلدية 10-11 في ظل الإصلاحات التي انتهجتها الدولة الجزائرية للجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وكذا الإصلاح الشامل لمختلف هياكل الدولة وإرساء دولة الحق والقانون، كما جاء أيضاً لتكريس مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية وكذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حظوظها في تمثيل المجالس المنتخبة.

أما بشأن رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد جاء قانون البلدية 11-10 واضحاً في كيفية اختياره بمقتضى أحكام المادة 65 منه وذلك بإعلان متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشح الأصغر سناً⁽¹⁾، وهذا بعد أن يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة (15) يوماً التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁽²⁾.

وقد تبين للمشرع أن نص المادة 65 الذي تضمنه قانون البلدية لا يقدم حلاً ما عدا في حالة تساوي الأصوات بين القائمتين الفائزتين فإن المرشح الأصغر سناً من القائمتين هو الذي من حقه أن يتقلد منصب رئيس المجلس ولكنه لم يقدم الحلول الكفيلة لمشكلة عدم فوز أي قائمة بالأغلبية. وهو الوضع الذي تداركه من خلال النص على هذه الحلول في قانون عضوي لاحق وهو قانون الانتخابات الصادر في سنة 2012⁽³⁾ أين جاءت المادة 80 منه بنوع من التفصيل في حل هذه الإشكالات بعبارتها "في غضون الأيام الخمسة عشرة الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً له للعهد الانتخابية.

يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة على خمس وثلاثين في المائة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح. يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

¹. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، منشورات زين الحقوقية لبنان، الوسام العربي الجزائر، طبعة 1، ص 59.

². جورج قوديل وبيار دلفوليه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع بيروت 2011، ص 378.

³. القانون العضوي 01.12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين على المرتبة الأولى والثانية يُجري دور ثان خلال الثماني وأربعين ساعة الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات".

وثمة ملاحظتان يمكن إثارتها في هذا الشأن:

- أن المادة 80 الواردة في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات جاءت أكثر تفصيلا مما جاء في قانون البلدية وذلك بتناولها للعديد من الاحتمالات التي قد تعترض رئاسة المجلس والتي أغفلها قانون البلدية.

- أنه ثمة تعارض وتتناقض بين النصين فقانون البلدية ينص على أن رئيس المجلس هو متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، في حين نص قانون الانتخابات على اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يكون من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد وبالتالي لم يشترط أن يكون الرئيس هو نفسه متصدر القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات، بل ويشترط الأغلبية المطلقة على خلاف ما جاء في قانون البلدية⁽¹⁾.

وعلى الرغم مما قدمته هذه المادة من حلول تقنية ومفصلة لكيفية حل الإشكال في حالة عدم حصول أي قائمة حزبية أو حرة على أغلبية المقاعد، إلا أنها فتحت المجال واسعا للنقاش والبحث عن أي النصين أولى بالتطبيق، ويمكننا القول رغم ذلك أن قانون الانتخابات هو الأولى بالتطبيق كونه قانونا عضويا وهو أعلى درجة من قانون البلدية.

ومن ثم فالمادة 80 تنسخ المادة 65 زيادة على أن قانون البلدية صدر قبل قانون الانتخابات ومن ثم فالقانون اللاحق يعد ناسخا للأول، يضاف إلى ذلك أن القانون العضوي هو قانون خاص وتطبيقا لقاعدة الخاص يقيد العام فهذا الأخير هو الواجب التطبيق⁽²⁾.

- يضاف إلى ذلك أن المادة 237 من قانون الانتخابات 12-01 تنص على أنه "تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون العضوي...". بما فيها المادة 65 من قانون البلدية زيادة على صدور تعليمة من

1. يعيش تمام أمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد 33، جانفي 2014، ص 284.

2. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 209.

وزير الداخلية والجماعات المحلية آنذاك (دحو ولد قابلية) تنص على تطبيق المادة 80 من قانون الانتخابات فيما يخص تعيين رئيس البلدية⁽¹⁾.

لكن ورغم هذه الحلول التي قدمها المشرع لكيفية اختيار رئيس المجلس بموجب المادة 80 من قانون الانتخابات، إلا أنه ثمة مسألة غاية في الأهمية كانت سببا في عرقلة العديد من المجالس البلدية وهي مسألة عقد تحالفات عند اختيار الرئيس في بداية العهدة الانتخابية مع احتمال أن هذا التحالف قد ينهار أثناء سير العهدة الانتخابية وحينها تبرز العوامل المعرقلة واتخاذ كل السبل لعرقلة سير المجالس المنتخبة. ولا أدل على ذلك من الأخبار التي تتداول عبر وسائل الإعلام من حين إلى آخر أين نجد عناوين تحت مسميات مختلفة (انسداد في المجلس الشعبي البلدي لبلدية كذا...) والحديث عن اللجوء إلى تفعيل أحكام المادة 100 من قانون البلدية وغيرها.

- يضاف إلى كل ما سبق أن تطبيق أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات أدى إلى خسارة القوائم المتحصلة على الأغلبية النسبية للأصوات لرئاسة المجلس بين تحالف القوائم الأخرى ضدها، وأدى إلى انتشار المال السياسي وشراء الذمم، كما أنه في ظل تطبيق هذه المادة بموجب هذا القانون هناك حزب تحصل على 07 مقاعد وحزب آخر تحصل على مقعدين في بلدية تتكون من 23 مقعد أين يمكن لهذا الأخير أن يصبح رئيسا للبلدية بفعل التحالف وهذا غير منطقي وغير معقول⁽²⁾.

وفي خطوة غير متوقعة أُلغيت المادة 80 من قانون الانتخابات رقم 12-01 نهائيا بمقتضى قانون الانتخابات الجديد الصادر بموجب القانون العضوي 16-10⁽³⁾ ومن ثم فالقانون الساري المفعول حاليا والمعمول به هو قانون البلدية 11-10 بنص المادة 65 دون غيرها في نصها الصريح بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم اختياره من متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة التساوي طبعا يعلن رئيسا المترشح الأصغر سنا فقط. أما بيان وحل الاشكالات التي تثار في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة ففي هذه الحالة لا نجد لها جوابا، ولذلك نرى أنه من الضروري

¹. برقية رقم 3538 مؤرخة في 2012/12/05 صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ المادة 80 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

². محاضرة في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مقدمة من الدكتور ياسين ربوح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، موجهة لطلبة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية خلال الموسم الجامعي 2016/2017.

³. القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات.

أن يتدارك المشرع هذا الفراغ ولو بتعليمية وزارية مثلما حصل في سنة 2002 عندما تدخلت وزارة الداخلية وأعلنت أنه في حالة التساوي يفوز بالرئاسة الأكثر سنا.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي بين التنصيب وإنهاء المهام

لرئيس المجلس دور هام في تسيير البلدية وشؤونها العامة وحتى يباشر مهامه وصلاحياته على الوجه القانوني لابد من إجراءات تسبق ذلك، إذ بعد اختياره من طرف الشعب ومن أعضاء المجلس المنتخب بصفة رسمية ودون أية اشكالات يتم تنصيبه وفقا للإجراءات المنصوص عليها قانونا.

أولا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن عملية تنصيب الرئيس الجديد للمجلس الشعبي البلدي أو الذي تحصل على عهدة انتخابية جديدة هي بالأساس مهمة والي الولاية حيث لهذا الأخير بمقتضى القانون أن يوجه استدعاءً لجميع المنتخبين الذين تحصلوا على ثقة المواطنين جراء عملية الانتخاب التي تمت بمقر بلديتهم.

ومن الناحية العملية والإجرائية فإن الوالي يوجه الاستدعاءات لجميع المنتخبين للحضور في اليوم والساعة التي يحددهما عادة. وبما أنها عملية مهمة وذات حساسية فإنه يحرص شخصيا على عقد اجتماع لعملية التنصيب نظرا لأهمية منصب رئيس البلدية ولا ينوب عنه أي مسؤول آخر (رئيس الدائرة) خاصة في البلديات الكبيرة أو البلديات مقر الولاية على الرغم من إجازة المادة 67 من قانون البلدية لإمكانية ترأس الجلسة الخاصة بالتنصيب الوالي أو من يمثله، كما يجب أن تتم عملية التنصيب اعمالا بنص المادة 64 خلال 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات بصفة رسمية كأقصى حد.

بل ويتعين أن يتم التنصيب استنادا للمادة 67 في جلسة علنية بمقر البلدية. غير أنه قد تحصل حالات استثنائية وطارئة تعيق عملية التنصيب كحالة القوة القاهرة لأسباب طبيعية أو بشرية (كالفيضانات، أو زلازل...الخ)، حيث أن الإعلان عنها وبصفة رسمية سيكون بلا شك سببا في عدم تمكن الأعضاء المنتخبين بما فيهم الرئيس الجديد والوالي ومختلف المساهمين في عملية التحضير والتنصيب (تقنيين، عمال...) من الدخول إلى مقر البلدية الواجب التنصيب فيها، وهنا في هذه الحالة

يمكن أن تعقد جلسة التنصيب في مكان آخر من إقليم البلدية حتى ولو كانت بمقر المجلس الشعبي الولائي عندما تكون البلدية، بلدية مقر الولاية⁽¹⁾.

لكن ما تجدر الإشارة إليه بشأن المادة 19 من قانون البلدية أن المشرع لم يحدد المقصود من الحالة الاستثنائية التي تبرر تنصيب رئيس المجلس البلدي خارج مقر البلدية أو خارج إقليمها، الأمر الذي يُبقي تقديرها للوالي الذي أُعطي له الخيار أيضا بين أن ينصب الرئيس في حالة حدوث حالة استثنائية إما خارج مقر البلدية أو خارج إقليمها ككل بعد استشارة رئيس المجلس⁽²⁾، بل الأكثر من ذلك وتطبيقا لأحكام المادة السالفة الذكر والمحال إليها بالمادة 67 يمكن عقد جلسة التنصيب حتى خارج إقليم البلدية التي تعرضت لحالة القوة القاهرة في المكان الذي يعينه والي الولاية بعد استشارة رئيس المجلس البلدي.

بل أنه دائما وفي إطار الإحالة الواردة بموجب المادة 67 إلى المادة 19 يتعين على الوالي استشارة رئيس المجلس على الرغم من أنها جلسة تنصيب، وبالتالي فهل هذه الاستشارة وجوبية طالما أن رئيس البلدية لم ينصب فقط ولم يتكفل بعد بصفة رسمية بمهامه القانونية، ثم كيف تكون هذه الاستشارة وما هي مدتها وماذا يترتب على عدم الموافقة أو التأخير في تقديمها خاصة وأن عملية التنصيب مرتبطة بأجال قصوى مدتها 15 لا تتجاوز يوما؟.

ثم هل الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 67 تضيف إجراءاتها للمادة 19 وتجعل من هذا الأجل يُمدد أي أن عملية التنصيب يؤجل أمرها لأجل لاحقة، وهل يمكن للوالي عدم المبادرة إلى تفعيل الاجراءات الواردة بالمادة 19 وانتظار زوال أسباب الحالة الاستثنائية للقيام بعقد جلسة التنصيب.

مع جملة هذه الاشكالات التي تثيرها أحكام المادة 67 فإنه - من وجهة نظرنا - وبما أننا أمام عملية تنصيب وليس أمام مجلس ورئيس مجلس شعبي بلدي منصب بصفة رسمية، فإنه على الوالي وأمام هذه الظروف الاستثنائية وبما له من سلطة للحفاظ على السير الحسن للمرافق العمومية أن يتخذ من الاجراءات المناسبة لعقد جلسة التنصيب في كل الحالات وحسب ظروف البلدية والمستجدات الحاصلة على مستوى البلدية والولاية التي يترأسها.

¹. كما هو الشأن في بلدية قسنطينة يمكن نقل جلسة عملية التنصيب من مقر المجلس الشعبي البلدي المتواجد بالقصبة إلى مقر اجتماعات المجلس الشعبي الولائي بمقر الولاية بالدقسي عبد السلام طالما أنه متواجد بإقليم بلدية قسنطينة.

². يعيش تمام آمال، مرجع سابق، ص 287.

بعد عقد جلسة التصويب في الجلسة العلنية التي تضمنت الحفل الرسمي يُحرر محضر تصويب رسمي من طرف المكلفين بإدارة الجلسة العلنية، وبعد إغلاقه بصفة رسمية يتم نشر هذا المحضر من خلال الصاغة بمقر البلدية وكذلك كل ملحقات ومندوبيات البلدية الموزعة عبر إقليم البلدية بغير إعلام مواطني البلدية بوقائع وعملية التصويب الرسمي للرئيس الجديد أو الرئيس الذي جُددت عهده الانتخابية.

وتستوجب المادة 66 من القانون أن يرسل محضر التصويب (نسخة منه) إلى والي الولاية. وبعد إتمام عملية التصويب الرسمية فإنه يتعين على الرئيس الجديد للمجلس والرئيس المنتهية عهده الانتخابية أن يُعدا محضرا وذلك في مدة لا تتجاوز 08 أيام على أقصى تقدير التي تلي تاريخ التصويب الرسمي للرئيس الجديد⁽¹⁾.

وحسنا فعل المشرع عندما قصر هذه الآجال إلى 08 أيام حتى لا تبقى شؤون البلدية والمواطنين المعلقة على الرئيس الجديد معطلة، إذ أن هذه المدة كافية لترتيب الأمور من الناحية الإدارية والعملية بين الرئيس الجديد والرئيس المنتهية عهده الانتخابية.

يضاف إلى ذلك أن آجال تصويب الرئيس المحددة بخمسة عشر يوما السابق الإشارة إليها الممنوحة للوالي تعد كافية لتصويب جميع رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة سواء بصفته الشخصية أو من يمثله لا سيما في بعض الولايات التي تضم عددا كبيرا من البلديات كولاية سطيف وتيزي وزو والجلفة⁽²⁾ وغيرها والتي يصعب على الوالي أن يشرف شخصا على عملية التصويب لذلك نجد هذه الأخيرة تتم في العديد من البلديات عن طريق ممثل الوالي، سواء الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة أو غيرهما.

وبعد الانتهاء من إعداد المحضر المشترك بين الرئيس الجديد والرئيس المنتهية عهده وجب إخطار المجلس الشعبي البلدي بذلك وانطلاقا من هذا التاريخ يباشر الرئيس الجديد للمجلس مهامه فعليا. أما بالنسبة للرئيس الذي جُددت عهده الانتخابية فإنه يكفيه بعد التصويب الرسمي في الجلسة التي يترأسها والي الولاية أن يقدم عرض حال لوضع البلدية ومهامه أمام أعضاء المجلس المنتخبين الجدد والذين تم إعادة انتخابهم وفق ما نصت عليه المادة 68 من قانون البلدية 10-11 بفقرتها الأخيرة والتي جاء فيها:

¹. هذا المحضر المعد سنويا هو بمثابة استلام المهام من الرئيس الجديد وتسليم المهام من الرئيس المنتهية عهده الانتخابية.

². فيما يخص ولاية سطيف تضم 60 بلدية، وولاية تيزي وزو تضم 67 بلدية، وولاية الجلفة تضم 36 بلدية بخلاف ولاية قسنطينة التي تضم 12 بلدية وهي عملية يمكن أن يتكفل بها الوالي ولو بصفة شخصية سواء لقلّة عددها أو لقرب المسافة بين البلدية كبلدية قسنطينة وبلدية عين السمارة وبلدية الخروب.

"... يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب".

في تقديرنا نرى أن نص المادة 68 جاء قاصرا من هذا الجانب، إذ كان على المشرع أن ينص على أن ترسل نسخة من هذا التقرير (عرض الحال) الذي يقدمه الرئيس المتجددة عهده الانتخابية أمام أعضاء المجلس إلى والي الولاية كما هو الشأن بالنسبة للمحضر الذي يعد بين الرئيس الجديد والرئيس المنتهية عهده الانتخابية طالما أنه جهة وصاية. وبما أن هذه الأخيرة يمارسها الوالي على رئيس المجلس البلدي وأعضائه تبعا لما سنوضحه بالتفصيل في الباب الثاني فإن أول خطوة لتجسيد هذه الرقابة هو الاطلاع على هذا العرض (وضعية البلدية) عند نهاية عهده الانتخابية وبداية عهده الانتخابية المتجددة.

يضاف إلى ذلك أن المشرع قد أحال مسألة كيفية إعداد المحضر المعد من طرف الرئيس الجديد والرئيس المنتهية عهده الانتخابية وكذا تحديد مضمونه وخصائصه إلى التنظيم، في حين أن عرض الحال تركه لحرية وتقدير الرئيس المتجددة عهده الانتخابية وبالشكل والمضمون الذي يريده ودون إرساله للوالي، ما قد يطرح تساؤلات حول مضمونه وهل هو عرض حال تفصيلي تقييمي (في شكل حصيلة) أم مجرد عرض بسيط هذا من جهة، من جهة أخرى أن المادة 66 بفقرتها الأخيرة أشارت أن يقدم الرئيس المتجددة عهده الانتخابية هذا العرض أمام أعضاء المجلس المنتخب ولكن كيفية طرحه تبقى غامضة.

فهل يكون ذلك في جلسة علنية أم في جلسة مغلقة، وهل يكون في اجتماع رسمي أم مجرد لقاء وهل يستوجب حضور جميع الأعضاء المنتخبين، ثم هل تجوز مناقشة هذا العرض وهل تؤخذ عليه تحفظات وغيرها من التساؤلات التي تطرح طالما أن هذا العرض لا صيغة ولا محتوى محدد له زيادة على عدم إطلاع الوالي عليه وضرورة إعلام المواطنين الذين انتخبوا الرئيس والأعضاء به. ليطرح السؤال ما الفائدة من هذا العرض المقدم إذا لم تحكمه ضوابط إجرائية قانونية زيادة على عدم تقييده بمدة زمنية معينة؟

لذلك وبناءً على هذه التساؤلات فإننا نرى ضرورة تقييد هذا العرض بمضمون معين وأن يقدم في أجل محددة على أقصى تقدير في 08 أيام الموالية لعملية التنصيب الرسمية، فضلا عن إرسال نسخة منه لوالي الولاية. كل ذلك من أجل إعطاء الأهمية البالغة والتي يُفترض أن يوليها له الرئيس المتجددة عهده الانتخابية زيادة على تمتع محتواه بالمصادقية وليس مجرد إجراء فقط لا سيما وأن أعضاء المجلس المنتخبين جدد يفترض فيهم عدم العلم أو الجهل بوضعية البلدية من كل الجوانب.

ثانيا: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون البلدية 10-11 بأربع حالات محددة على سبيل الحصر خلافا لما كان عليه الحال في قانون 08-90 لسنة 1990 والذي اقتصر على الاستقالة وسحب الثقة، هذه الأخيرة التي طالما أثارت الكثير من الجدل وخلفت انسدادات الواحد تلو الآخر في مختلف بلديات الجمهورية وعبر مختلف الولايات.

وقد شهدت فترة تطبيق قانون البلدية ميدانيا ومن الناحية الفعلية بعد سنة 1997 إلى سنة 2011 - تاريخ صدور القانون الجديد - العديد من الانسدادات أدت بوزير الداخلية والجماعات المحلية حين عرضه لقانون البلدية سنة 2011 إلى الإقرار والاعتراف بهذا الوضع (أي الانسداد) بسبب إنهاء مهام رئيس البلدية عن طريق إجراء سحب الثقة حيث قال "... بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل المرتبطة سيما:

النزعة على زعزعة استقرار المجلس الشعبي البلدي وجعله في موضع الأقلية رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية من طرف أعضاء المجلس بما فيهم المنتمين إلى قائمته واللجوء الذي غالبا ما يكون سريعا وغير مؤسس إلى إجراءات سحب الثقة...."

وهكذا استنتج وزير الداخلية والجماعات المحلية أن حالة سحب الثقة كانت سببا في عدم استقرار وضعية بعض البلديات⁽¹⁾، علما أنه طريقة قانونية يبادر بمقتضاها أغلب ثلثي أعضاء المجلس بالإطاحة بالرئيس وتجريده من صفة الرئاسة⁽²⁾ وفق ما تنص عليه المادة 55 من قانون 1990 على أنه " تُسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق اقتراح علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضاءه ".

ونلاحظ أن المشرع لم يحدد أسبابا معينة لسحب الثقة وترك ذلك للممارسة العملية التي تأتي بأشياء غير متوقعة يصعب حصرها في حالات قانونية معينة. ولعل أكثر الأسباب وجاهة لسحب الثقة هي انفراد

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 212.

². مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 196.

رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة القرار وتهميشه للأعضاء الآخرين واستعماله لسلطات تفوق تلك التي خولها له القانون⁽¹⁾.

وقد حاولت الحكومة في مشروع قانون البلدية أن تُبقي على إجراء سحب الثقة ولكنها حاولت أن تعيد تكييفه وضبط حالاته، إذ تضمنت المادة 79 من المشروع النص على أنه "يمكن لرئيس المجلس أن يكون محل سحب ثقة من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي وفي هذه الحالة يمكن لثلثي المنتخبين على الأقل تقديم طلب لرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد استدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض...

لا يمكن إجراء سحب الثقة في السنة التي تلي انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي ولا خلال السنة التي تسبق انتهاء العهدة الانتخابية".

إذ الحكومة أرادت من خلال المشروع المقدم تحقيق استقرار الرئاسة على الأقل في السنة الأولى والسنة الأخيرة للانتخاب⁽²⁾، لكن في النهاية ترتب عن عرض مشروع قانون البلدية على البرلمان بغرفتيه للمصادقة أن تم إسقاط هذا الإجراء نهائياً من قانون البلدية ليصدر قانون البلدية 10-11 وفق الحالة التي خرج بها دون النص على إجراء سحب الثقة من رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وفي تقديرنا حسناً فعل المشرع لأن سحب الثقة كان عاملاً في عدم الاستقرار ودافعاً للانحدار على مستوى البلديات وفي مختلف المجالس البلدية وبذلك تميز قانون البلدية 10-11 عن قانون 08-90 سواء بحذفه هذه الحالة أو بإضافته لحالات أخرى تنتهي بها مهام رئيس البلدية والتي نوردتها في الآتي.

1 . إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للطرق العادية

تتمثل الطرق العادية لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في ثلاث حالات تضمنتها المادة 71 من قانون البلدية وهي كالاتي:

¹. محمد حشفون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه علوم تمت مناقشتها بجامعة الإخوة منتوري قسنطينة خلال السنة الجامعية 2010 - 1011، ص 167.

². عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 212.

أ. الوفاة: الوفاة سبب طبيعي لإنهاء مهام رئيس المجلس وكذلك بصفته عضوا منتخبا والمقصود بالوفاة في هذه الحالة - في تقديرنا - هي الوفاة الطبيعية (البدنية) حسب ما هو وارد بأحكام القانون⁽¹⁾، أما الوفاة الحكيمة التي تثبت بمقتضى حكم قضائي بعد الغياب وإثبات فقدان فهي طبقا للمواد 109، 110 وما بعدهما من قانون الأسرة⁽²⁾ هي مستبعدة على أساس أنه لا يحكم بفقدان الشخص إلا بعد مرور 04 سنوات كاملة. وطبيعي أن هذه الأحكام لا يمكن تطبيقها على رئيس المجلس الشعبي البلدي كون أن الغياب لمدة سنة أو فقدان لأكثر من 04 سنوات يُعد في حكم المتخلي عن المنصب لذلك فالمشروع نص صراحة فقط على حالة الوفاة والمقصود بها هي الوفاة الطبيعية لا غير.

وبترتب عن ظاهرة الوفاة شغور منصب الرئيس لذلك نص المشروع في هذه الحالة على وجوب استخلافه بنائبه الأول طبقا لما ورد بالمادة 70 من قانون البلدية وحسب الأشكال المنصوص عليها قانونا، على أن يتم استخلاف الرئيس المتوفى برئيس آخر لإكمال عهدة المجلس المنتخب بنفس الطريقة التي تم بها انتخاب الرئيس المتوفى وحسب ما تقتضيه المادة 65 من قانون البلدية، ويكون ذلك خلال الأجل القانوني الذي حددته المادة 71 من قانون البلدية وهو خلال 10 أيام على الأكثر، كل ذلك تحت رقابة الوالي على أساس أن محضر تنصيب الرئيس الجديد يرسل إلى الوالي. وعلى الرغم من أننا بتصفح النصوص القانونية لا نجد ما يشير إلى ذلك إلا أنه يمكننا قياس ذلك على الاجراءات المتعلقة باستخلاف الرئيس في حالة الاستقالة أو التخلي عن المنصب.

ب . إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء مدة عهده الانتخابية كرئيس للمجلس وعضو منتخب بالمجلس الشعبي البلدي

هي أيضا طريقة عادية لإنهاء مهام رئيس البلدية ذلك أن المجالس الشعبية البلدية وحتى الولائية تنتخب لمدة 05 سنوات كاملة وفق ما نصت عليه المادة 65 من قانون الانتخابات⁽³⁾ التي جاءت

¹. وردت أحكام متعددة في القانون المدني وقانون الأسرة وقانون الحالة المدنية توضح معنى الميلاد والوفاة وتسجيلهما وما يترتب عنهما، من ذلك تنص المادة 25 من القانون المدني على أنه " تبدأ شخصية الانسان بتمام ولادته حيا وتنتهي بموته...".

². قانون 11-84 مؤرخ في 09/06/1984 والمتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم بأمر 05. 02 المؤرخ في 27/02/2005، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 15 بتاريخ 27 فبراير 2005.

³. القانون العضوي 16. 10 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات.

بعبارتها " يُنتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدتها خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة..."

كما نصت المادة 62 من قانون البلدية على ذلك صراحة بعبارتها " يُنتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية طبقا لأحكام هذا القانون...". إذا ما يلاحظ من خلال هذين النصين سواء الوارد بقانون الانتخابات و/أو بقانون البلدية أن رئاسة المجلس الشعبي البلدي للمجلس مرتبطة بمدة عهده الانتخابية، فإذا استمرت هذه الأخيرة للمدة الكاملة أي 05 سنوات تستمر رئاسته للمجلس تبعا لذلك، وإذا سقطت عنه صفة المنتخب (العهد الانتخابية) تنتهي حتما صفة كرئيس للمجلس والعكس غير صحيح. فإنتهاء صفة كرئيس للمجلس لا يترتب عنه بالضرورة انتهاء صفة كمنتخب بالمجلس الذي أنتخب فيه.

ويقصد بانتهاء العهد الانتخابية المقيدة بخمس سنوات (05) كاملة هو الانتهاء العادي، غير أنه ثمة حالات استثنائية قد تُمدد فيها مهام الرئيس إلى أجل يتجاوز ذلك وهو في حالة إذا ما تم تطبيق الأحكام والتدابير المنصوص عليها في المواد 104 و 107 و 110 من الدستور⁽¹⁾ ويكون هذا التمديد تبعا لتمديد العهد الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي ككل، وتُجرى وفقا للفقرة الثانية من المادة 65 انتخابات جديدة لمجلس بلدي جديد في غضون الثلاثة أشهر التي تسبق انقضاء العهد الانتخابية السارية.

ثم إن سبب تقديم الاجراءات الانتخابية للمجلس البلدي الجديد وحتى المجلس الولائي إنما يعود لتنظيم العملية وتحضيرها وتجهيز كل الهيئات قبل انتهاء العهد الانتخابية على أن تباشر الهيئات الجديدة مهامها فور انتهاء مهام الهيئات المنتخبة المنتهية ولايتها(عهدها الانتخابية) حتى لا تتعطل الشؤون العمومية وتبقى البلديات والولايات تُسير بشكل طبيعي.

ج . انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستقالة

الثابت قانونا أنه من حق رئيس المجلس البلدي أن يقدم استقالته من رئاسة المجلس بكل حرية⁽²⁾ غير أنه نظرا لأهمية وحساسية المنصب الذي يشغله فقد أحاط المشرع هذه الاستقالة بجملة من

¹. وردت أحكام المادة 65 وما تضمنته من أحكام بمقتضى قانون الانتخابات 16.10 المؤرخ في 25/08/2016 والصادر بعد قانون 16.01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري وبعد مصادقة البرلمان بغرفتيه مجتمعين بتاريخ 07/02/2016.

². فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، مطبعة عمار قرفي، طبعة 2001، باتنة، الجزائر، ص 229.

الإجراءات والشروط التي يجب مراعاتها عند تقديمها والتي تتمثل وفقا لنص المادة 73 من قانون البلدية في الآتي:

- دعوة المجلس الشعبي البلدي لعقد اجتماع لأجل تقديم الاستقالة أمامه.
- يجب أن تقدم الاستقالة كتابيا وبإعلان صريح عن الرغبة الإرادية في الاستقالة أمام المجلس الذي انتخب رئيسا له.
- يجب إثبات الاستقالة بمقتضى مداولة صادرة من المجلس الشعبي البلدي المنعقد خصيصا للبحث في تقديم الاستقالة.
- بعد إثبات الاستقالة بمداولة ترسل وجوبا إلى والي لولاية.
- لا تكون الاستقالة نافذة إلا من التاريخ الذي يستلم فيها والي الولاية الاستقالة المثبتة بموجب محضر رسمي صادر عن المجلس الشعبي البلدي الذي انعقد كهيئة مداولة.
- يجب إصاق المداولة المتضمنة إثبات الاستقالة بمقر البلدية حتى يمكن لجميع مواطني البلدية الاطلاع عليها ولكل من يهمله الأمر.

وحسنا فعل المشرع في قانون البلدية 10-11 عندما قيد سريان الاستقالة بإجراء الاستلام من طرف والي الولاية ولم يقيد بها بأجل معين كما كان الشأن في قانون 08/90 بموجب مادته 44 التي حددتها بمدة شهرين لسريان الاستقالة وهي مدة طويلة، إذ قد يتذرع رئيس المجلس بالاستقالة ويقلل من نشاطه بل وقد يتخلى عن مهامه بما يعطل مصالح البلدية⁽¹⁾، والمشرع لم يحدد الأسباب الواجبة على رئيس المجلس تقديمها لتبرير استقالته ولقبولها وسواء كانت هذه الاستقالة لأسباب شخصية أو لأسباب صحية أو لأسباب تتعلق بعمله وبرئاسته للمجلس، وسواء كانت هذه الأسباب معتبرة وذات أهمية أم غير ذلك، لأن الغاية ليست في سبب الاستقالة إنما في التعبير الصريح عن الاستقالة وبصفة كتابية.

وإن كُنّا من جهة أخرى نرى أنه من الضروري على المصالح المختصة سواء في البلدية أو الولاية وجوب إعداد تقارير عن هذه الوضعيات (الاستقالة) والبحث عن الأسباب الجدية التي تدفع برؤساء المجالس لتقديم استقالتهم حتى يمكن معالجتها سواء عُدّت مشاكل ذات طابع مهني عملي تتعلق بمهمة الرئيس في حد ذاتها، كالعراقيل الإدارية التي تواجهه أو أيضا دور المجلس البلدي المنتخب الذي يرأسه⁽²⁾

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 210.

². بوعيسى سمير، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها، المجلة الجزائرية للسياسة العامة، مخبر دراسات وتحليل السياسة العامة في الجزائر، جامعة الجزائر 3، العدد 5، أكتوبر 2014، ص 39.

وكذلك مدى تأثير جهة الرقابة على عمله ونقصد بها الوالي وحتى رئيس الدائرة عند تمثيله لهذا الأخير، بل وحتى دور الأمين العام سيما المعين بموجب مرسوم رئاسي والذي قد يكون له تأثير على الرئيس، زيادة على ضعف الموارد المالية للبلدية وتأثيرها على نشاطه والوعود التي قطعها بصفة شخصية للمواطنين بصفته مترأس قائمة من القوائم الحزبية التي لها وجود وتأثير على المستوى المحلي (البلدية) كما قد تتمثل في الضغوطات التي تمارس عليه من طرف الحزب سواء على المستوى المحلي أو الوطني بل وحتى من العاملين بالبلدية من إداريين وتقنيين⁽¹⁾.

ما تجب الإشارة إليه أن استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي من رئاسة المجلس لا تؤدي بالضرورة إلى انتهاء صفته كعضو منتخب بالمجلس إلا إذا عبر صراحة عن إرادته من وراء هذه الاستقالة التخلي عن المنصب والعضوية معاً، ذلك أنه إذا امتدت استقالته إلى رئاسة المجلس فقط فإن عضويته تبقى قائمة بقوة القانون على الرغم من أن قانون البلدية لم يشر إلى هذه المسألة، وطالما أنه لا يوجد نص يحرمه من عضويته كمنتخب فنرى أن صفته تبقى قائمة مادام المجلس قائماً ولا يمكن تجريده منها تحت أي ظرف من الظروف بمناسبة استقالته لأن صفة العضوية اكتسبها من خلال ثقة مواطني البلدية الذين انتخبوه بكل حرية وديمقراطية، وتنتهي بانتهاء المجلس المنتخب لأي سبب كان كالحل أو غيره.

2. إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالطرق غير العادية

تتمثل طرق إنهاء رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالتين لا ثالث لهما نتناولهما في الآتي:

أ- التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة

تُعد هذه الحالة من الحالات الجديدة الواردة أحكامها بقانون البلدية 10-11 وهي عندما يقدم الرئيس استقالته الكتابية ولكنه لا يبادر إلى دعوة المجلس الشعبي البلدي للبحث في هذه الاستقالة بموجب مداولة تطبيقاً لأحكام المادة 73 من قانون البلدية، وإثبات هذا التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة يكون بموجب عقد دورة غير عادية للمجلس الشعبي البلدي في مهلة 10 أيام بعد غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة شهر كامل.

¹. راجع تفصيل مختلف الضغوط التي يتعرض لها رئيس المجلس الشعبي البلدي بحث كعبار جمال، ضغوط العمل وأثرها على القيادة الادارية لدى رؤساء المجالس الشعبية البلدية بولاية جيجل، مجلة أبحاث نفسية وتربوية، المجلد 12 ديسمبر 2017، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، جامعة قسنطينة 2، عدد 1، ص 72 و ما بعدها.

بعبارة أخرى أنه إذا غاب الرئيس المقدم استقالته لمدة شهر كامل وانقطع عن مزاوله مهامه يكون في حكم المتخلي عن المنصب ولو كان هذا التخلي بعذر وهو الاستقالة المقدمة ولكنها استقالة لم تتبع فيها الإجراءات القانونية التي استوجبتها المادة 73 السابق الإشارة إليها.

ويتعين أن تكون هذه الدورة غير عادية التي تُعقد لإثبات هذا التخلي بحضور جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي وبالحضور الإلزامي للوالي أو من يمثله قانوناً، وبناء عليها يُحرر محضر بشأنها يتضمن النقطة الوحيدة المدرجة في جدول الأعمال وهي إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منصبه بعد تقديمه للاستقالة وغيابه عن منصبه مدة شهر كامل.

غير أن ما يؤخذ على نص المادة 74 من القانون أنها جاءت عامة وغير واضحة فيما يخص بيان من يحق له توجيه الدعوى لعقد اجتماع المجلس الشعبي البلدي لإثبات التخلي عن المنصب كما لم تبين دور الوالي في العملية فهل هو الذي يدعو إلى عقد الاجتماع بصفته هيئة وصاية أم أن الوالي هو الآخر توجه له الدعوى لحضور الاجتماع غير العادي للمجلس الشعبي البلدي.

ولعله في تقديرنا أن الذي يثبت بأن رئيس البلدية قدم استقالته ولم يبادر إلى دعوة المجلس للانعقاد لتلقي الاستقالة وبيان عدم قيامه بمهامه وعدم الالتحاق بالمنصب هو الأمين العام للبلدية كونه يعمل تحت الإشراف المباشر لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما نرى بأن الأمين العام هو الذي يبلغ جهة الوصاية ممثلة في الوالي أو ممثله الأساسي رئيس الدائرة بهذه الوضعية، وفي هذه الحالة إما المبادرة لعقد دورة استثنائية للمجلس الشعبي البلدي تكون من طرف الوالي مباشرة أو ممثله القانوني، أو من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي تطبيقاً لأحكام المادة 17 من قانون البلدية التي جاء فيها: " يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي"، ثم يستخلف في مهامه رئيس مجلس شعبي جديد وفقاً لما ورد من أحكام في قانون البلدية لا سيما المادة 65 منه.

هذا وقد تضمنت المادة 74 في فقرتها الأخيرة أن المداولة التي تتضمن إثبات التخلي على المنصب من طرف رئيس المجلس المستقيل الغائب يجب أن تعلق وتلصق بمقر البلدية وفقاً للتنظيم المعمول به في البلدية حتى يمكن الاطلاع على محتواها من طرف موظفي البلدية والمواطنين وكل من له مصلحة في ذلك، بمعنى أن إلصاق المداولة (أي نشرها) بمقر البلدية غابته إعلام الغير (غير أعضاء المجلس

الشعبي البلدي) بمحتواها المتضمن إثبات التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة التي لم تتبع الاجراءات القانونية المستوجبة بالمادة 73 من قانون البلدية.

ما تجب الإشارة إليه أن المداولة المنجزة لا تحتاج إلى تبليغها للوالي أو إعلامه بها على أساس أنه هو أو ممثله القانوني حاضر في الجلسة غير العادية(الاستثنائية)، بل أنه هو من قد يدعو إلى عقدها ومن ثم لا حاجة لتبليغه أو إخطاره أو مراسلته بها.

ب . التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر

إن انتهاء مهام رئيس المجلس البلدي بسبب الغياب غير المبرر من الحالات التي أوجدها المشرع في قانون البلدية 10-11 خلافا لما كان سائدا في قانون 08-90. فالثابت أن رئيس المجلس هو الرئيس الأول للبلدية وأنه يتمتع بصلاحيات ذات طبيعة مزدوجة فهو من جهة يمثل البلدية وهو واجهتها ومن جهة أخرى يمثل الدولة، ومن ثم فغيابه له تأثير مباشر على سير البلدية والحياة العامة فيها، لذلك فغيابه له ضوابط يجب أن يتقيد بها وليس كأى عضو آخر منتخب مشكل للمجلس أو كأى موظف بالبلدية.

إذاً يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي ألا يتغيب عن مقر بلديته وعن مهامه لمدة تفوق الشهر ما لم يكن له عذر مقبول كما هو الشأن في أي وظيفة أو في أي منصب عمل، وأن الهيئة المختصة بإثبات وإعلان حالة التخلي عن المنصب بسبب الغياب هو المجلس الشعبي البلدي الذي يعقد جلسة استثنائية طبعاً بدعوة من ثلثي أعضائه ويحرر محضر بذلك ويعلن من خلاله إنهاء مهام الرئيس بناء على هذا السبب.

زيادة على ذلك لم تشر المادة 75 المتضمنة لأحكام هذه الحالة أي إعلان حالة التخلي عن المنصب من طرف الرئيس الغائب دون مبرر، في مضمونها إلى وجوب إعلام الوالي بهذه الوضعية ومع ذلك نرى أنه من الضروري إعلام السلطة الوصية بهذه الحالة وبإنهاء المهام بناءً على ذلك حتى تُتخذ اجراءات استخلافه وتعيين رئيس جديد، بل وأضافت ذات المادة في فقرتها الثانية أنه في حالة تقاعس أعضاء المجلس المنتخب وعدم سعيهم لعقد دورة استثنائية للمجلس لإثبات التخلي عن المنصب بسبب حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس وبعد مرور 40 يوماً على غيابه يكون الحل بيد الوالي.

بمعنى أن الوالي لا يتدخل تلقائياً في عمل المجلس بعد مرور شهر من غياب الرئيس والذي يكون لهم في غضون 10 أيام اللاحقة للشهر أن يعقدوا اجتماعهم ودورتهم الاستثنائية لإثبات التخلي وأن يُعلموا

الوالي بمحتوى الاجتماع الذي أضيف إلى إعلان التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر، إنما يتدخل الوالي عند انقضاء 40 يوما من غياب الرئيس فيقوم باتخاذ الاجراءات القانونية لجمع أعضاء المجلس البلدي المنتخب في جلسة استثنائية بناء على مبادرة منه لإثبات هذا الغياب.

من خلال هذه المادة يتجلى واضحا حرص المشرع على عدم ترك البلدية تسير دون رئيس لمدة تجاوز 40 يوما كاملة فتسمح لجهة الوصاية بالتدخل المباشر والتلقائي لمعالجة الوضعية وإيجاد الحل المناسب وفق ما تقتضيه المادة 75 من قانون البلدية.

وبعد إثبات حالة الغياب يتم استخلاف الرئيس الغائب والمنتھية مهامه بنائبه تطبيقا لأحكام المادة 72 من قانون البلدية والتي نصت في فقرتها الثانية على أنه: "...يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس.

وإذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي".

هذا وتجدر الإشارة أن القانون استلزم أن يتم تعويض الرئيس المنتھية مهامه برئيس جديد طبقا لما ورد من أحكام في المادة 65 من قانون البلدية والمتعلقة باختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وطبعا يتم ذلك بمقتضى جلسة استثنائية تعقد في هذا الشأن وتتبع نفس الاجراءات المستوجبة بنص المادة 66 من نفس القانون⁽¹⁾.

المطلب الثاني

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

أسندت لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الرجل الأول في البلدية وواجهتها بل وواجهة المجلس الشعبي البلدي ككل، مهام متعددة في شتى مجالات حياة البلدية ويقتضى الأمر في أثناء ممارسته للمهام الكثيرة المنوط بها أن يمنحه القانون جملة من الصلاحيات (السلطات) حتى يجسد وينفذ ما كلف به من مهام.

¹ تنص المادة 66 من قانون البلدية 10-11 على أنه "يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي ويعلن للعموم عن طريق الإصااق بمقر البلدية والملحقات الإدارية و المندوبيات البلدية المنصوص عليها في القانون."

وأهم ميزة تميز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي هي أنها ذات طبيعة مزدوجة، فمن جهة هو يمثل البلدية كونه منتخبا من مواطنيها وعضو بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب ورئيسا له، ومن جهة أخرى فهو يمثل الدولة بمختلف هيئاتها على المستوى المحلي (البلدية)، لذلك فرئيس البلدية في ممارسته لصلاحياته يخضع لرقابة مزدوجة، فبصفته ممثل البلدية ورئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للرقابة الإدارية التي تمارسها عليه جهة الوصاية ممثلة في الوالي ومن بعده وزير الداخلية، في حين أنه عندما يمارس صلاحياته بصفته ممثلا للدولة فأعماله تكون خاضعة لرقابة التبعية للجهات الإدارية الأعلى منه ممثلة في الوالي والوزارة على المستوى المركزي وكذلك لرقابة النائب العام في بعض المجالات سيما الحالة المدنية، بمعنى أن رئيس المجلس وبخلاف كل الهيئات المشكلة للبلدية وحتى الولائية يمارس وظيفة وصلاحيات مزدوجة باعتباره ممثلا للبلدية وفي ذات الوقت ممثلا للدولة⁽¹⁾.

على هذا الأساس نتناول أولا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة في (فرع أول) ثم بعد ذلك صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية في (فرع ثان).

الفرع الأول: صلاحياته بصفته ممثلا للدولة

الثابت أن البلدية هي الوحدة الأساسية والقاعدية للدولة بل هي واجهة الدولة في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي فمكانتها وهيبته هي أساس هيبة ومكانة الدولة، لأن قياس مدى قيام الدولة بدورها في التنمية المحلية والتسيير الجيد للشؤون العامة وخدمة المواطن تبدأ وتتعلق من القاعدة الأساسية وهي البلدية. وحتى يمكن لهذه الأخيرة أن تقوم بمهامها على أكمل وجه، منح المشرع لرئيس المجلس صلاحيات واسعة بل وغاية في الصعوبة والأهمية ويتجلى ذلك من خلال ما ورد بنص المادة 85 من قانون البلدية التي جاء فيها: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية وبهذه الصفة فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما ".

¹. جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الانسانية، العدد 03 جامعة محمد خيضر بسكرة 2002، ص78.

وهذه المهمة الأساسية والمتمثلة في السهر على احترام وتطبيق قوانين الجمهورية (التشريع والتنظيم) من أهم بل وأصعب مهمة لأي هيئة أو شخص في الدولة، ولا يمكن لهذا الأخير أن يقوم بذلك على أكمل وجه إلا إذا أعطيت له من الصلاحيات ما تمكنه من تحقيق هذا التطبيق والاحترام⁽¹⁾.

بناءً على ذلك جاء قانون البلدية 10-11 وباقي القوانين الأخرى ذات الصلة ومنح لرئيس البلدية جملة من الصلاحيات تمكنه من أداء المهام المنوطة به، كما يباشر هذه الصلاحيات تحت رقابة النائب العام في إطار ما يدخل في اختصاصه من جهة، ومن جهة أخرى تحت إشراف والي الولاية.

وبالتالي ما نلمسه من خلال النصوص التي تحدد اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحددة بالمواد من 85 إلى 95 منها ما يكون خاضعا لرقابة النائب العام رقابة مباشرة بصفته ضابطا للحالة المدنية بكل مشتملاتها ويرجع ذلك بالأساس إلى أن مسائل الحالة المدنية تتعلق بحالة الأشخاص وهذه الأخيرة تتعلق طبعا بالنيابة العامة، لذلك يمارسها رئيس المجلس أو يمنح بشأنها تفويضا ولكن تحت الرقابة المباشرة للنائب العام (النواب العامون المساعدون ووكلاء الجمهورية) على أساس أن النيابة العامة كل لا يتجزأ، أما باقي الاختصاصات أو الصلاحيات المتعلقة بحياة المواطنين من كل جوانبها أو بالنظام العام والسكينة العامة وغيرها إنما يمارسها رئيس المجلس تحت إشراف والي وليس تحت رقبته⁽²⁾.

¹. ما نلاحظه في مهمة السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما المكلف بهما رئيس المجلس الشعبي البلدي أن المشرع استعمل تعابير تثير الكثير من التساؤلات أهمها ماذا يقصد بتطبيق القانون ؟ . فهذه العبارة غير دقيقة على أساس أن الذي يسهر على تطبيق القانون هو السلطة القضائية (القضاة) على خلاف السلطة التنفيذية التي مهمتها تنفيذ القوانين والتنظيمات المختلفة ومن بين أعضاء السلطة التنفيذية رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

يضاف إلى ذلك أن تكليفه بهذه المهمة في حقيقة الأمر هو تجسيد لتدخل الدولة المباشر على المستوى المحلي و بما أن مجال التشريع والتنظيم واسع كان بالنتيجة أن تكون وظيفة رئيس المجلس واسعة في السهر على احترام وتطبيق القانون. وهنا يثار تساؤل آخر ما الذي يمكن لرئيس المجلس أن يفعله حيال ذلك فهل تمنح له صلاحيات السلطة المركزية على المستوى المحلي أم تمنح له الامكانيات والوسائل لتجسيد ذلك فعلا. إن وضع كهذا يعقد من مهمة رئيس المجلس أكثر مما يساعده، لاسيما إذا علمنا أن الكثير من رؤساء المجالس الشعبية البلدية ليست لهم الثقافة القانونية بل أكثر من ذلك أن الكثير منهم ليس لهم مستوى تعليمي أصلا مما يؤثر حتما على تطبيق القانون (تنفيذ القانون).

². راجع في تفصيل ذلك، بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، أطروحة دكتوراه علوم تمت مناقشتها بجامعة الجزائر 1 يوسف بن خدة، دون ذكر سنة المناقشة، ص 201.

أولاً: صلاحيات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية

نصت المادة 86 من قانون البلدية على تمتع رئيس المجلس بصفة ضابط الحالة المدنية، وفي هذا الشأن نصت المادة الأولى من قانون الحالة المدنية⁽¹⁾ على " أن ضابط الحالة المدنية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وفي الخارج رؤساء البعثات الدبلوماسية المشرفين على دائرة قنصلية ورؤساء المراكز القنصلية".

فصفة ضابط الحالة المدنية تمنح لرئيس المجلس حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وهذا تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً، فالاهتمام بالحالة المدنية يكتسي طابعاً تاريخياً وآخر قانونياً إذ أن الأفراد والعائلات تربطهم بهذه المصلحة علاقة أكثر من إدارية لتتعداها إلى رمز تاريخ العائلة والمنطقة وحتى البلاد.

ورئيس البلدية باعتباره ضابط للحالة المدنية ملزم بمجموعة من الأفعال التي تضمن حقوق المواطنين و تعزيز سلطة البلدية و تقوي من مصداقيتها وهو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد والزواج والطلاق والوفاة⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية.

إلا أنه مع تزايد المشاكل اليومية واستحالة مباشرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية، فقد خوله القانون السلطة في تفويض إمضائه لنوابه أو للمندوبين البلديين أو المندوبين الخاصين أو إلى كل موظف بلدي يختاره وذلك تحت رقابته ومسؤوليته⁽³⁾، إذ يقوم المفوض بالاهتمام بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجل الوفيات سجل الزواج وسجل الزيادات والمواليد، كما يقوم بالاعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية.

ونظراً لكون رئيس المجلس يمارس صلاحياته تحت رقابة النائب العام المختص فإنه لهذا الأخير الحق في بسط رقابته على سجلات الحالة المدنية خلال كل سنة والاطلاع عليها في أي وقت يشاء وفي نهايتها عند إيداع النسخة الثانية من تلك العقود من قبل ضابط الحالة المدنية، ويحرر النائب العام

¹- أمر 70-20 المؤرخ في 19/02/1970 المعدل والمتمم بقانون 14-08 المؤرخ في 09/08/2014 المتعلق بالحالة المدنية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 19 الصادرة بتاريخ 20/08/2014.

²- مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر مارس 2003، ص 19.

³- عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 1995، ص 54.

محضرا يبين فيه وضع هذه السجلات ومدى مطابقتها للأوضاع القانونية المعمول بها ويثبت المخالفات المكتشفة في حال وجودها ومن ثم المطالبة بتوقيع العقوبات المناسبة على ضابط الحالة المدنية⁽¹⁾، سواء كانت ذا طابع تأديبي أو جزائي وذلك بعد اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة.

ما تجب الإشارة إليه أن كل ضابط حالة مدنية أو كل مفوض بلدي بهذه الوضعية يجب عليه ممارسة هذه الاختصاصات في حدود النطاق الإقليمي للبلدية ولا يجوز له الخروج عنها أو ممارسة نفس الوظيفة (المهمة) في بلدية اخرى بأي استعمال كان وإلا أضحت تصرفاتهم مشوبة بعيب عدم الاختصاص الإقليمي.

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الاداري

يقصد بالضبط الإداري في مفهوم القانون الإداري مجموع التدخلات الإدارية المخولة قانونا للأشخاص العاملين المكلفين بتنفيذ الأنظمة وبحفظ النظام العام⁽²⁾، وتتمثل عموما سلطات الضبط في مجموع الإجراءات الصادرة عن تلك السلطات عن طريق التنظيم أو ابلاغ المواطنين.

وقد نص قانون البلدية بموجب مادته 93 على منح رئيس المجلس صلاحيات ذات طابع إداري غايته في ذلك تمكين رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة والساھر على احترام وتطبيق القوانين والتنظيمات، من الحفاظ على النظام العام بمحتوياته الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العمومية.

وبغية تحقيق هذه الأهداف الثلاثة فقد خوله القانون صلاحيات الاستعانة بالشرطة البلدية على المستوى المحلي وذلك حسب ما نصت عليه المادة السالفة الذكر من حقه في الاستعانة بالشرطة البلدية (الشرطة الإدارية)⁽³⁾.

¹. ثابتي بوحانة، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة . الواقع والآفاق - أطروحة دكتوراه علوم تمت مناقشتها خلال الموسم الجامعي 2014/2015 بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، ص 132 .

². أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 401.

³. نص قانون البلدية 10/11 في المادة 93 منه على ما سماه الشرطة البلدية والتي حسب النص سيتم تحديد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم وهو التنظيم الذي لم يصدر بعد ، مع الإشارة أنه سبق وأن صدر مرسوم تنفيذي في ظل قانون البلدية الملغى 08/90 وهو المرسوم رقم 207/93 المؤرخ في 1993/09/22 يتضمن انشاء سلك الشرطة البلدية ويحدد مهامه وكيفيات عمله والصادر بالجريدة الرسمية العدد 60 بتاريخ 1993/09/26، غير أن هذا المرسوم تم إلغائه بمرسوم تنفيذي لاحق تحت رقم 265/96 مؤرخ في 1996/08/03 يتضمن إنشاء الحرس البلدي ويحدد مهامه وتنظيمه والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة بتاريخ 1996/08/07، وقد تم في فترة لاحقة تحويل سلك الحرس البلدي بصفة كلية

غير أنه من الناحية العملية والواقعية لم يتم إصدار القانون الأساسي الخاص بهذا السلك ولم ينصب هذا الجهاز أصلاً ومن ثم فرئيس البلدية مضطر إلى الاستعانة بقوات الشرطة والدرك الوطني في سبيل المحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العمومية، وإن كان المشرع في نفس الوقت لم يجزم في سلطة رئيس البلدية بشأن تسخير قوات الأمن مثلما منح نفس السلطة للوالي و بشكل واضح وصريح. وهذا أمر مما لا شك فيه يصعب من مهمة الرئيس ويقيده في أداء مهامه وصلاحياته الواسعة وممارسة هذه السلطة بصفة فعلية وفعالية، لذلك نرى من الضروري أن يتدخل المشرع ويُفرج عن هذا القانون والتنظيم الخاص به وأن يُفعل هذا الجهاز على أرض الواقع ولا يبقى فقط محل إشارة بموجب المادة 93 من قانون البلدية.

على هذا الأساس فرئيس المجلس الشعبي البلدي وبوصفه ممثلاً للدولة يعمل على حماية النظام العام بما يحتويه هذا الأخير من مواضيع عدة كالصحة والأمن العام والسكينة العامة.

وقد توسعت صلاحيات رئيس البلدية في هذا المجال وذلك من خلال قانون البلدية 10-11 بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية من خلال حماية الأشخاص والممتلكات وفق تنظيم محكم، وهي إحدى مسؤوليات الدولة والتي تمارسها البلدية في شكل قرارات أو إجراءات قصد المحافظة على كرامة الإنسان وعلى حرمة وعلى أملاكه وسلامته.

كما يتطلب حماية حقوق المواطن المدنية من أي اعتداء ضد نظافة المحيط الذي يعيش فيه أو ضد أي بناء فوضوي أو محاولة استعمال الأملاك العمومية لأغراض شخصية دون رخصة مسبقة، كما يسهر رئيس البلدية على تنظيم التجمع سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة الرياضية أو المسيرات الاحتجاجية أو حتى التجمعات الحزبية، وهذا بتحديد نطاق السير والساحة والأماكن المقصودة، وهذا من أجل تنظيم المرور وحماية الأشخاص وضمان الطمأنينة والحفاظ على الممتلكات. كل ذلك بالتنسيق مع والي الولاية والنيابة العامة.

وعلى العموم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لأجل الحفاظ على النظام العام والقيام بذلك في إطار احترام وحماية حقوق وحرية المواطنين بما يلي:
. السهر على المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأملاك.

إلى وصاية وزارة الدفاع الوطني بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 89/11 المؤرخ في 22/02/2011 المتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 26 بتاريخ 08/05/2011.

- . المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص.
- . منع الاعتداء على الراحة العمومية⁽¹⁾
- . تنظيم الطرقات وحركة المرور على إقليم البلدية.
- . السهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي ورموز الثورة.
- . السهر على احترام المقاييس في مجال العقار السكن والتعمير.
- . السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والطرقات العمومية.
- . السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية.
- . اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المختلفة أو المعدية والوقاية منها.
- . منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.
- . السهر على سلامة المواد الغذائية والاستهلاكية المعروضة للبيع.
- . السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.
- . ضمان ضبطية الجنائز والمقابر طبقا للعادات، والعمل فورا على حق كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

ثالثا: صلاحيات رئيس البلدية كضابط للشرطة القضائية

- يطلق لفظ الشرطة القضائية على القائمين بمهمة البحث والتحري عن الجرائم وقد عني قانون الإجراءات الجزائية واهتم ببيان كل من توكل لهم صفة الضبطية القضائية أو العون أو الموظفين القائمين عليه فحددت المادة 14 منه أصناف الضبطية القضائية تنص على ما يلي " يشمل الضبط القضائي:
- . ضباط الشرطة القضائية.
 - . أعوان الضبط القضائي.
 - . الموظفون والأعوان المنوطة بهم بعض مهام الضبط القضائي"⁽²⁾.

ويقصد بالضبطية القضائية هي تلك المرحلة الشبه قضائية تهدف إلى البحث والتحري عن الجريمة ومعاينتها والبحث عن مرتكبي الجريمة والمساهمين معهم.⁽³⁾ ولقد حددت المادة 15 من قانون الإجراءات

¹- Abid Lakhdar, les collectivités locales en Algérie (APW-APC), 2eme édition, office des publications universitaires, Algérie, 1986, p 229.

². ملياني بغدادي، الاجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1992، ص 160.

³. عبد الله اوهابية، شرح قانون الاجراءات الجزائية، دار هومة للطبع والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر 2000، ص 230.

الجزائية الأشخاص الذين يتمتعون بصفة ضباط الشرطة القضائية و ذكرت من بينهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية (1).

ولهذا فقد أقر القانون صراحة صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس بغية السيطرة على الجريمة ومحاصرتها، حيث يتمتع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص⁽²⁾، أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس في هذا المجال فتتمثل في مباشرته عملية جمع الأدلة والتحري عن مرتكبي الجرائم، و لقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنهم من القيام بدورهم في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته وللمتهم حقوقه⁽³⁾.

كما يقوم رئيس المجلس بإخطار وكيل الجمهورية بمكان الجريمة ويجب عليه أن ينتقل فورا ودون تمهل إلى عين المكان قصد المحافظة على الآثار حسب المادة 42 من قانون الإجراءات الجزائية، غير أنه من الناحية العملية فإن رئيس البلدية نادرا ما يقوم بهذا الدور ويكفيه فقط أن يتصل بالشرطة أو الدرك أو حتى وكيل الجمهورية وإخطارهم بخطورة الوضع وما ارتكب من أفعال إجرامية تقتضي التدخل.

ما تجب ملاحظته حتى و لو كان معترفا قانونا بهذه المهمة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، إلا أن الواقع أثبت عدم قيامهم بها إلا نادرا فعادة ما تتولاها الجهات المذكورة بالمادة 15 من قانون الاجراءات الجزائية وهو ما دفع بالبعض إلى القول أنه لا مبرر لإسناد هذه المهمة لهم - رؤساء المجالس الشعبية البلدية - كون أن طبيعة مهامهم إدارية و ليست قضائية بالدرجة الاولى.

¹. تنص المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه : "يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية :

1 . رؤساء المجالس الشعبية البلدية

2 . ضباط الدرك الوطني.

3 . محافظو الشرطة.

4 . ضباط الشرطة.

5 . ذوو الرتب في الدرك، ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك الوطني ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة.

6 . مفتشو الأمن الوطني الذين قضوا في خدمتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات.....".

² - Kamel Demdoug, le président de l'assemblée populaire communale, officiers de la police judiciaire, édition houma, Alger, 2004, p 20.

³. بارش سليمان، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار الهدى للنشر، عين مليلة، ص 116.

كما أن ممارستهم لهذه المهمة يعد تعدياً على المبدأ الدستوري الهام وهو مبدأ الفصل بين السلطات وبمبدأ استقلالية السلطة القضائية، لذا ما يُعد من اختصاص السلطة القضائية فهو لها وما يُعد من اختصاص السلطة التنفيذية مجسدة في رؤساء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي فهو لهم ومن ثم لا يجب الدمج والمزج بين اختصاص الهيئتين.

رابعاً: صلاحيات أخرى متنوعة لرئيس البلدية

يتمتع رئيس البلدية باختصاصات أخرى بوصفه جهة عدم تركيز إداري إضافة لما سبق وأهمها:

- . تنفيذ القوانين واللوائح في حدود إقليم البلدية.
- . الإحصاء السنوي لفئة الشباب المعني بالخدمة الوطنية.
- . إعداد قوائم الانتخابات وفقاً للقوانين المتضمنة لها.
- المساهمة في عملية الإحصاء الديموغرافي الذي يحصل كل 10 سنوات بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصاء.

- . تنظيم رخص البناء والهدم و التجزئة وفق الإجراءات المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

الفرع الثاني: صلاحياته بصفته ممثلاً للبلدية

عددت المواد من 77 إلى 28 من قانون البلدية 10.11 هذه الصلاحيات ويمكن تقسيمها إلى صلاحيات يمارسها بصفته رئيساً للهيئة التنفيذية للمجلس وأخرى بصفته ممثلاً للبلدية كجماعة إقليمية.

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس حيث يقوم باستدعاء أعضائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه، ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها وهذا ما نصت عليه المادة 79 من قانون البلدية التي جاء فيها " يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي و بهذه الصفة:

يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها."

كما منح القانون لرئيس المجلس صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة، يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات وينظمها، إذ يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية.

كما يتولى أيضا مهمة تعليق المداولات وتنفيذها وهذا إعمالا لما نصت عليه المادة 30 من القانون البلدي بقولها: "تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للمصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبق الأحكام هذا القانون."

ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثل البلدية

تُعرّف البلدية مثلما جاء في القانون بأنها الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وهي شخص معنوي عام يتمتع باستقلالية وبذمة مالية خاصة بها، وتقتضي هذه الشخصية المعنوية التي تتمتع بها البلدية أن يكون هناك شخص طبيعي يمثلها ويعبر عن إرادتها وفقا لما ينص عليه القانون كغيرها من الأشخاص المعنوية العامة كالولاية أو الأشخاص المعنوية الخاصة كالشركات والجمعيات وغيرها⁽¹⁾.

وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر رئيسا للبلدية فإن القانون خوله صراحة صلاحية تمثيل البلدية في جميع شؤونها سواء المدنية أو الإدارية⁽²⁾، وكل التظاهرات الرسمية والعمل باسم ولحساب هذه الأخيرة و في كل علاقاتها مع الغير و في هذا تنص المادة 78 من قانون البلدية "يمثل رئيسا المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما."

كما يقوم رئيس المجلس وفي إطار اختصاصاته المخولة له قانونا بإعداد ميزانية البلدية واقتراحها على المجلس الشعبي البلدي لمناقشتها والتصويت عليها بموجب مداولة تعقد في هذا الإطار ثم القيام بمتابعة تنفيذها، كما يعتبر الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

وبضاف إلى مهام رئيس البلدية بصفته ممثلا للبلدية قيامه باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة للمملوكة للبلدية وإدارتها الإدارة الحسنة⁽³⁾، وفي سبيل تحقيق ذلك عليه أن يتخذ من الإجراءات خاصة في ظل ما نصت عليه المادة 26 في فقرتها الثانية:

¹. تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدد بموجب القانون."

². أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 404.

³. دوبي بونوة جمال، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان، مجلد 5، العدد 06، جوان 2016، ص 9.

. التقاضي باسم ولحساب البلدية.

. إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

. إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.

. القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

. اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والتساقط.

. ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

. اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.

. اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

كما يمارس رئيس المجلس صلاحية إدارية بصفته رئيسا للبلدية وهي الإشراف السلمي على موظفي البلدية. ذلك أن جميع موظفي البلدية يخضعون في ممارسة مهامهم للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية وهو ما نصت عليه المادة 125 من قانون البلدية 10-11 بعبارتها " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

وإذا كان القانون قد منح لرئيس البلدية السلطة الكاملة في تمثيل البلدية في جميع مناحي حياة البلدية، فإنه منعه من ممارسة صلاحية التمثيل في حالات استثنائية بنص القانون. ويتعلق الأمر بالحالات التي تتعارض فيها مصالحه الشخصية كرئيس للمجلس مع مصالح البلدية كأن يكون طرفا في عقد أو منازعة قضائية بصفته الشخصية أو فيها مصلحة لزوجه أو أحد أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة وحتى لو كان وكيلا فإنه لا يجوز له ذلك في مثل هذه الوضعيات حتى لا تتغلب المصلحة الشخصية عن المصلحة العامة.

وطبقا للقانون سيما المادة 28 منه فإنه في مثل هذه الحالات يتعين على المجلس الشعبي البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر غير الرئيس أن يعين منتخبا آخر من بين أعضاء المجلس من أجل تمثيل البلدية سواء أمام الجهات القضائية الإدارية والعادية أو في كل عقد يبرم مع البلدية أو تكون البلدية طرفا فيه.

يضاف إلى كل ما سبق أنه يجب على رئيس المجلس أن يقوم بمهامه وفقا لما يقتضيه القانون وألا يتجاوز في سبيل ذلك هذه الصلاحيات على اعتبار أن تقديم تعهدات للغير دون المرور على المجلس الشعبي البلدي بمقتضى مداولة يجعل قرارته مخالفة للقانون ومستوجبة للإلغاء قضاءً، وهو ما أكد عليه

مجلس الدولة بمناسبة إحدى القضايا التي عرضت عليه، من ذلك القضية التي فصل فيها بموجب قراره الصادر بتاريخ 2007/04/25 والذي أكد من خلاله على المبدأ القانوني الذي مفاده "التعهد الصادر من رئيس البلدية خارج المداولة الشرعية والمتضمن إعانة مالية للشخص الذي استولى على قطعة أرضية ملك للدولة مقابل إخلاء ودي لها لا قيمة قانونية له ولا يكون ملزما للأطراف"⁽¹⁾.

المبحث الثاني

إدارة البلدية

تشير أحكام مواد الدستور إلى أن البلدية هي الجماعة الإقليمية وأن المجلس المنتخب يشكل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ولعل هذه النصوص (المادة 16 و 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016) تؤسس للامركزية الفعلية بما يستدعي الأمر كذلك إعادة النظر في مركز الأمين العام، ومنطقي أن جميع النصوص الصادرة تقتضي أن تكون منسجمة مع هذه المبادئ بغية تحقيق إدارة محلية مستقلة وحررة في تسيير شؤونها على الرغم من خضوعها للوصاية الإدارية.

وقد اتجهت السلطة العامة في الدولة إلى تعزيز وتقوية مركز الأمين العام بمقتضى قانون البلدية لسنة 2011 والنصوص التنظيمية اللاحقة له أين أصبح هذا المنصب كهيئة ثالثة في البلدية لا تقل أهمية عن المجلس الشعبي البلدي المنتخب ورئيسه، بل أنه - أصبح بمثابة الوالي - على مستوى البلدية.

بل وقد جعلت في إطار هذا الإصلاح من منصب الأمين العام منصبا حساسا في إدارة البلدية بما قد يحمله من نوايا خفية نحو تقييد للبلدية وجعلها تابعة للسلطة المركزية أو المضي بها نحو استقلالية فعلية تجسيدا للامركزية التسيير لاسيما من النواحي الإدارية والمالية (مطلب أول).

كما أنه ثمة أجهزة أخرى يتم تعيينها كذلك تضمنها قانون البلدية 10-11 في حالات استثنائية سيما عند حل المجالس الشعبية البلدية والتي تتمثل فيما يسمى بالمتصرف الإداري، يضاف إليه المندوب البلدي والمندوب الخاص وذلك في حالة استحداث البلدية لمندوبيات وملحقات تابعة لها متى توافرت حالات إعمالهما واقتضت الضرورة انشائهما في (مطلب ثان).

¹ . قرار مجلس الدولة، تحت رقم 033176 بين بلدية وادي الزهور ضد مستأنف عليه، منشور بمجلة مجلس الدولة سنة 2009، عدد 9، ص 115.

المطلب الأول

الأمين العام للبلدية

نصت المادة 15 من قانون البلدية على أنه " تتوفر البلدية على هيئة مداولة:

- المجلس الشعبي البلدي،
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- إدارة ينظمها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما".

بناءً على هذا النص يظهر وأن الأمين العام يخضع في ممارسة مهامه لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن ثم لا مجال لخضوعه للرقابة الإدارية التي تمارسها الجهات المختصة على البلدية في إطار نظام اللامركزية، إلا أن الواقع ينبئ خلاف ذلك فمنصب الأمين العام في الوقت الحالي أصبح من الأهمية بمكان على خلاف ما كان عليه في السابق (فرع أول)، زيادة على توسيع صلاحياته ومهامه بل وتداخلها مع مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي (فرع ثان)، وبديهي أن يكسب الأمين العام بمناسبة أدائه لمهامه حقوقاً ويتحمل التزامات (فرع ثالث) الأمر الذي يستدعي منا دراسته باعتباره هيئة من هيئات البلدية وفقاً للنظام الذي يخضع له وللجهة التي عينته.

الفرع الأول: تطور النظام القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية

عرف منصب الأمين العام للبلدية تطوراً في مراحل عدة بل وعرفت تسميته هي الأخرى تغيراً من فترة إلى أخرى، إذ من النصوص ما نجدتها تسميه بالأمين العام في حين تسميه نصوص أخرى بالكاتب العام للبلدية، غير أن النصوص باللغة الفرنسية كلها تستعمل لفظ " Secrétaire générale " ويبرز هذا التمايز والاختلاف ضمن هذه المراحل في الآتي:

أولاً: المرحلة الأولى الممتدة من 1967 إلى 1990

تميزت هذه المرحلة في بدايتها بصدر قانون البلدية بموجب أمر 24-67 المنظم للبلدية في تلك الفترة، غير أن تصفحنا لأحكام هذا القانون نجد فيه غياب للنص على وجود أمانة عامة للبلدية إنما

اقتصر نص الأمر على وجود هئتان تمثلتا في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية منتخبة. ولعل سبب ذلك يعود إلى حداثة التجربة الجزائرية عقب الاستقلال ذلك أن الذي يتولى كتابة المجلس الشعبي البلدي هو عضو من أعضاء المجلس ذاته على أن يتم الاستعانة بمستخدمين من البلدية لتحضير الجلسات والاجتماعات وكذلك المداولات⁽¹⁾.

فقط تجدر الإشارة إلى أنه وبالنظر إلى الوضعية الخاصة بالجزائر العاصمة آنذاك فقد صدر أمر 30-67 المتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر أين حددت نصوصه قسم خاص بالكاتب العام لمدينة الجزائر وحددت صلاحياته ومهامه⁽²⁾، ثم جاء بعد ذلك المرسوم رقم 215-68 المتضمن القانون الأساسي للكتاب العامين للبلديات التي تتوفر على أكثر من 60000 نسمة⁽³⁾، ولكن بتفحصنا لأحكام هذا المرسوم نجد أنه هو الآخر لم يحدد بدقة طبيعة هذا المنصب وصلاحياته.

استمرت هذه الوضعية إلى غاية 11 أكتوبر 1981، حيث صدر قرار وزاري تحت رقم 6729 الذي وضع التنظيم الإداري للبلديات، ومن خلاله أصبح لكل بلدية يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة أمينا عاما يتم تعيينه من طرف السلطة المركزية طبقا لأحكام المادة 04 من المرسوم رقم 83-127⁽⁴⁾.

غير أن ما شهدته تلك الفترة يتمثل في عدم تحديد السلطة الرئاسية التي يخضع لها هذا الأمين العام، حيث نكون أمام رجل إداري معين مركزيا ورجل سياسي على رأس البلدية موازي لرئيس البلدية، وفي حالة عدم اتفاقهما يصعب تسيير إدارة البلدية والبلدية ككل، بل ويجد رئيس البلدية نفسه عاجزا عن معاقبة الأمين العام لأنه لا يملك سلطة تعيينه وهي الصعوبات التي تداركها المشرع في فترات لاحقة.

استمر العمل بهذه المراسيم والقرارات إلى غاية صدور قانون البلدية 90-08 لسنة 1990 والذي لم يشر المشرع بموجبه إلى منصب الأمين العام وجاء في المادة 26 منه بعبارة عامة أنه " يتغير التنظيم

¹ نصت على ذلك المادة 86 من أمر 24-67 المتعلق بالبلدية حيث جاء فيها " يعين المجلس الشعبي البلدي واحدا من أعضائه أو أكثر لشغل مهام الكتابة، و يجوز أن يضم إليهم معاونين من بين مستخدمي البلدية فيحضرون الجلسات دون الاشتراك فيه".

² أمر 30-67 المؤرخ في 18/01/1967 المتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر، منشور بالجريدة الرسمية عدد 9.

³ المرسوم رقم 68. 215 المتضمن القانون الأساسي للكتاب العامين للبلديات والصادر بتاريخ 30/05/1968، جريدة رسمية عدد 44.

⁴ المرسوم رقم 83. 127 المؤرخ في 12/02/1983 يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، جريدة رسمية عدد 07.

الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة لها". بمعنى أن المشرع بموجب هذا القانون لم يحدد الجهة المخول لها تحديد التنظيم ولا الهياكل التي تتشكل منها البلديات ما عدا ما تعلق منها ببلديات الجزائر العاصمة التي خلق لها وضعاً خاصاً بحيث أوجد بشأنها ما يسمى بمجالس تنسيق بين البلديات تسمى مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر⁽¹⁾ وعلى الرغم مما عرفته فترة التسعينات خاصة في ظل الدستور الجديد لسنة 1989 وما تضمنه من توجهات جديدة في شتى المجالات بما فيها صدور قانون البلدية على الصعيد التشريعي، إلا أن منصب الأمين العام لم يتم تسميته من الناحية القانونية في التنظيم الإداري للبلدية.

كما تميزت هذه المرحلة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، إلا أنه جاء خالياً من الإشارة إلى منصب الأمين العام بالاسم مع أن هذا الأخير يدخل في تعداد هذه المناصب العليا في الإدارة المحلية⁽²⁾.

ثانياً: المرحلة الثانية مرحلة ما بعد 1991

لقد تدارك المشرع النقص والغموض والعمومية التي جاء في ظلها قانون البلدية 90-08 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-26⁽³⁾ الذي اعتبر منصب الأمين العام للبلدية كمنصب عال في الإدارة البلدية وحدد صلاحياته بصفة موجزة وميزه عن الأمين العام للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100 ألف نسمة والأمين العام لمجلس التنسيق الحضري واعتبرهما وظائف عليا في البلدية دون تحديد لصلاحياتهما. وبالتالي فإن منصب الأمين العام كان غير واضح رغم الدور الهام الذي يلعبه على مستوى الإدارة البلدية والذي أصبح القوام الحقيقي للبلدية وهو ضامن لديمومتها⁽⁴⁾، وتشير المادة 117 من المرسوم أنه زيادة

¹. المرسوم التنفيذي رقم 90. 207 المؤرخ في 14 جويلية 1990 المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضري لولاية الجزائر وسيرها، جريدة رسمية عدد 29.

². المرسوم التنفيذي رقم 90. 230 المؤرخ في 25/07/1990 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية عدد 31.

³. المرسوم التنفيذي رقم 91. 26 المؤرخ في 02/02/1991 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، والذي تم إلغاؤه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11. 334 المؤرخ في 20/09/2011 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية عدد 53، ما عدا الأحكام المطبقة على المناصب العليا في الإدارة البلدية إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم الإدارة البلدية.

⁴. عباس راضية، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، المجلد 5، العدد 1، سنة 2016، ص 70.

على منصب الأمين العام تتضمن البلديات الأقسام التالية، المديریات، المصالح، المكاتب، الفروع، كما عدد المرسوم في مادته 23 فئات الموظفين بأنها تتمثل في سلك المتصرفين البلديين، سلك الملحقين البلديين، سلك القيمین على الوثائق والأرشيف البلديين، سلك الأعوان التقنيين البلديين في الوثائق والأرشيف وسلك الحجاب، وقد فصل المرسوم التنفيذي في بابه الرابع في مهام الأمين العام للبلدية التي يمارسها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد من 119 إلى 124 والتي تتمثل في:

- الإشراف على جميع مسائل الإدارة.
- إعداد مداولات المجلس الشعبي البلدي وتنفيذها.
- تبليغ محاضر المداولات والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو لممارسة رقابتها الإدارية.
- إقامة المصالح الإدارية للبلدية والتنسيق فيما بينها.
- ممارسته للسلطة السلمية على موظفي الإدارة.
- تنشيط أعمال المديریات والتنسيق بينها.
- الإشراف على رؤساء المكاتب والمصالح البلدية ورؤساء الأقسام في أداء اختصاصاتهم.

رغم هذا النظام الذي ميز منصب الأمين العام بموجب هذا المرسوم التنفيذي والمراسيم اللاحقة له إلا أن المشرع عزز منصبه من خلال قانون البلدية 10-11 والذي اعتبر الأمين العام كهيئة أخرى. إن صح التعبير. من هيئات البلدية إلى جانب المجلس الشعبي البلدي ورئيسه وبصريح العبارة في مادته 15 التي جاء فيها "تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولة، المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي....".

ثم عزز أكثر هذا المركز بإصدار مرسوم تنفيذي تحت رقم 11-334⁽¹⁾ تماشياً مع تجسيد مضمون أحكام المادة 15 المشار إليها أعلاه، حيث جاء هذا المرسوم من أجل توضيح الأحكام الخاصة الواجبة التطبيق على موظفي البلدية بمختلف أسلاكها، وتجسيدا لأحكام المادتين 127 و128 من قانون البلدية اللتين أحالتا إلى التنظيم شروط تعيين الأمين العام للبلدية وكذلك حقوقه وواجباته، فقد صدر مرسوم تنفيذي

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11.334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53 الصادرة بتاريخ 2011/28809.

تحت رقم 16-320⁽¹⁾ أحال بموجب المادة 02 منه فيما يخص حقوق وواجبات الأمين العام لأحكام أمر 03-06⁽²⁾. بينما بقيت وفي نفس الوقت أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽³⁾ الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم عندما يتولى هؤلاء الأشخاص منصب الأمين العام في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة سارية المفعول.

ونظرا لأهمية منصب الأمين العام للبلدية والذي أصبح كهيئة من هيئاتها، إن لم نقل أن مهامه وصلاحياته أضحت في بعض الأحيان تفوق تلك المعهود بها لرئيس المجلس الشعبي البلدي لا سيما في البلديات ذات الكثافة السكانية والبلديات مقر الولايات والبلديات المهمة من الجانب الاقتصادي والتجاري وغيرها من الاعتبارات، على الرغم من أن مباشرته لمهامه يكون تحت سلطة هذا الرئيس⁽⁴⁾ زيادة على أن إدارة البلدية التي يتولى الأمين العام تنشيطها توضع تحت سلطة هذا الأخير⁽⁵⁾.

نتيجة لكل هذه الاعتبارات جعلت من تعيين الأمين العام سواء في قانون البلدية 10-11 أو في المرسوم التنفيذي رقم 320/16 يتم وفق نظام معين يتمثل في الآتي:

1- التعيين بموجب مرسوم

اعتبر المرسوم التنفيذي رقم 16-320 في المادة 19 منه أن وظيفة الأمين العام توصف في حالات بأنها وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة وفي حالات أخرى بأنها منصب عال في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100 ألف نسمة أو يقل عنه.

¹. مرسوم تنفيذي رقم 16. 320 الصادر بتاريخ 2016/12/13 يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، جريدة رسمية عدد 73.

². أمر 03.06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³. المرسوم التنفيذي رقم 90. 226 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31.

⁴. تنص المادة 180 من قانون البلدية على أنه " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية..."

⁵. تنص المادة 125 من ذات القانون على أنه " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

وأخذا بالاعتبار الأول والذي تصنف فيه وظيفة الأمين العام للبلدية بأنها وظيفة عليا للدولة⁽¹⁾، يتم فيها تعيين الأمين العام وفقا للقانون 10-11 بمقتضى مرسوم رئاسي تبعا للتعيينات في المناصب الإدارية المختلفة التي يتكفل رئيس الجمهورية بالتعيين فيها كالولاية ورؤساء الدوائر وغيرهم من المناصب المهمة نظرا لأهمية هذه المناصب.

ويضاف كذلك إلى معيار الكثافة السكانية للبلدية المعيار الجغرافي الذي يتعلق بالبلديات مقر الولاية وكذلك الأمناء العامون لبلديات ولاية الجزائر. ويبدو أن المشرع قد أخذ بعمومية هذا المعيار الجغرافي سواء بالنسبة لبلديات مقر الولايات أو بلديات ولاية الجزائر العاصمة، ذلك أن بلديات مقر الولايات ليست كلها بذات الأهمية وذات النشاط والمهام فبعض بلديات مقر الولاية ليست لها الأهمية لا من حيث الكثافة السكانية ولا من حيث المصالح والمرافق التي تشرف على إدارتها بالمقارنة مع بلديات أخرى داخل نفس الولاية ولكنها تأخذ أهمية أكبر⁽²⁾.

ونرى أن تعيين الأمناء العامون لبلديات الجزائر العاصمة وعلى الإطلاق بموجب مرسوم رئاسي فيه نوع من المبالغة على أساس أن بعض بلديات ولاية الجزائر العاصمة لا ترقى إلى حجم بلديات ولاية أخرى أكثر أهمية منها كبلديات ولاية سطيف أو قسنطينة أو وهران أو باتنة وغيرها، لذلك نرى أن الاعتماد على معيار الكثافة السكانية هو معيار جامع لكل ولايات الوطن ولا يحمل في طياته أي مفاضلة لبلدية على أخرى.

ويكون التعيين في هذا المنصب وفقا لهذه الشروط بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالجماعات المحلية ووفقا للأحكام الواردة بالمرسوم رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽³⁾.

¹-Hani Abdi, les pouvoirs du secrétaire générale de LAPC renforcés, voir le 30/03/2017 à 23.30 sur le site www.algerie-patriotique.com.

² على سبيل المثال لا الحصر لو أخذنا بلدية الطارف ليست بذات الأهمية لبلدية الدرعان أو بلدية القالة، ذلك أن هاتين البلديتين الأخيرتين تكتسبان أهمية كبيرة من كل الجوانب ومع ذلك فالأمين العام لبلدية الطارف يعين بمرسوم رئاسي أما باقي الأمناء العامون فيعينون بقرار من الوالي.

³ المرسوم الرئاسي رقم 99.240 المؤرخ في 27/10/1999 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، جريدة رسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 31/10/1999.

حيث يخضع في مزاوله مهامه بمقتضى هذا التعيين إلى السلطة التي عينته وهي من تتحكم في مساره المهني، وتتكفل بنقله من بلدية إلى أخرى داخل نفس الولاية أو حتى نقله إلى بلديات أخرى خارج الولاية التي تم تعيينه بها لأول مرة كما يمكن ترقبته إلى مناصب أخرى أعلى أو مهام أكبر.

فضلا عن ذلك تملك سلطة تعيينه حق إنهاء مهامه بصفة تلقائية أو لأسباب تقدرها، ما يعني أن الأمين العام في هذا التعيين يخضع للسلطة الرئاسية للجهة التي عينته بمقتضى المرسوم الرئاسي. والتعيين في هذه المناصب على خلاف الأمناء العامون الذين يتم تعيينهم بقرار من الوالي والذين يجب أن تتوفر فيهم الشروط المحددة بالمواد 22 و 23 و 24، لم يشترط المشرع فيهم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-320 أي شروط خاصة تتعلق بخبرتهم أو تأهيلهم العلمي، على اعتبار أن التعيين بموجب مرسوم رئاسي يكون من السلطة التي تقدر وتحدد الشروط المستوجبة في الشخص الذي يرشح لتولي منصب الأمين العام للبلدية وهو طبعاً الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية وكذلك رئيس الجمهورية، ما يعني أن تعيين هؤلاء الأمناء العامون تتحكم فيه اعتبارات سياسية وإدارية ومهنية وغيرها.

هذا التعيين وفقاً لهذه الاعتبارات سينعكس لاحقاً على ممارسة الرقابة عليه وممارسته هو ذاته للرقابة على البلدية في حد ذاتها، وكأن الرقابة الإدارية الفعلية على البلدية تبدأ من الأمين العام للبلدية المعين بموجب مرسوم رئاسي قبل جهات الوصاية (الوالي، الوزير، رئيس الجمهورية).

2- تعيين الأمين العام للبلدية بقرار من والي الولاية

نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 على أن الأمناء العامون للبلديات التي يساوي عدد سكانها 100 ألف نسمة أو أقل يعينون بقرار من الوالي المختص إقليمياً بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهنا قدر المشرع أن البلديات التي تقل عن 100 ألف نسمة لا تحتاج إلى تعيين للأمين العام بموجب مرسوم رئاسي بل يكفي فقط التعيين بقرار من والي الولاية التي تدخل البلدية المعنية في دائرة اختصاصها (تابعة لها).

وبناءً على معيار الكثافة فإن وظيفة الأمين العام في هذا النوع من البلديات ليست من الوظائف العليا في الدولة إنما تعد وظيفة عليا في البلدية ومن ثم لا يخضع تعيينه فيها لأحكام المرسوم الرئاسي 240-99 السابق الإشارة إليه.

كما أن معيار الكثافة السكانية الذي اعتمده المشرع تتبعه شروط واعتبارات في اختيار الأمين العام تتمثل في الخبرة المهنية وكذا الأقدمية وفق ما فصله المشرع في المواد 22 و 23 و 24 من المرسوم، فبالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20000 نسمة فأقل فإن التعيين يكون من بين:

1- الموظفين المرسمين الذين ينتمون على الأقل إلى رتبة متصرف إقليمي رئيسي، مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها الذين يثبتون ثلاث(3)سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف.

2- الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة متصرف إقليمي، مهندس دولة للإدارة الإقليمية أو رتبة معادلة لها للذين يثبتون خمس(5) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة وفقا لأحكام المادتين 23 و 24 فإنه كلما كانت الكثافة السكانية أكبر كلما تشدد المشرع في الشروط المستوجبة فيمن يقترح من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمينا عاما للبلدية على والي الولاية.

ووفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-320 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي قد لا تكون له سلطة اقتراح الأمين العام المراد تعيينه على الوالي، على أساس أن رئيس المجلس هو عضو منتخب وعند ترأسه للبلدية (المجلس الشعبي البلدي) قد يجد الأمين العام في منصبه ومن ثم سيتعامل مع أمين عام سابق عنه في تسيير شؤون البلدية ولا سلطة له في تغييره من منصبه.

الفرع الثاني: حقوق وواجبات الأمين العام للبلدية

يتمتع الأمين العام بجملة من الحقوق والواجبات بمناسبة أداء مهامه بهذه الصفة على النحو الآتي:

أولاً: حقوقه:

يعتبر الأمين العام موظفا ووظيفته ذات طابع مزدوج، إذ قد تكون وظيفة عليا في الدولة وقد تكون وظيفة عليا في البلدية. بناءً على ذلك هو يخضع لأحكام أي وظيفة من هذا الصنف طبقا للقوانين والتنظيمات التي تحكمها شأنه في ذلك شأن أي موظف في هذه المناصب، ومع جملة الحقوق التي يتمتع بها أي موظف نجد المشرع عززها في منصب الأمين العام ووسع منها بمقتضى المرسوم التنفيذي 16-320 وفق ما جاء بنص المواد من 03 إلى 06 كالاتي:

يتمتع الأمين العام للبلدية بالحماية اللازمة والقانونية ضد كل الضغوط أو التهديدات أو الإهانات أو الشتم أو القذف أو الاعتداء من أي نوع كان سواء تعلق بشخصه أو عائلته أو ممتلكاته وسواء كان ذلك

عند ممارسته لوظيفته أو بمناسبة أو بحكم صفته، وفي كل هذه الحالات تحل البلدية محل الأمين العام للحصول على التعويض من مرتكب تلك الأفعال⁽¹⁾.

حيث تتكفل البلدية بهذه الحماية المقررة للأمين العام وهي التي تباشر الاجراءات القضائية سواء كانت مدنية أو جزائية ضد المتسبب في ذلك، ولها أن تتأسس كطرف مدني أمام القضاء الجزائي وغيرها من الالتزامات الملقاة على عاتقها بمناسبة أداء الأمين العام لمهامه أو بحكم صفته هذه.

غير أننا نسجل في هذه المقام مبالغة في تحميل البلدية مسؤولية توفير الحماية للأمين العام، فإذا كان طبيعي أن البلدية تتحمل مسؤولية حمايته أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبة ضد كل من يسبب له ضرر في شخصه أو ممتلكاته أو عائلته، فإنه من غير المعقول أن تتكفل بتوفير كل ذلك بحكم صفته. ذلك أن هذه الحماية وكما هو معلوم تحكمها القواعد العامة وليس من الضروري أن توفرها له البلدية وتحل محله فهذه تندرج ضمن الحياة الخاصة للأمين العام، فإذا دخل في نزاع شخصي مع أي شخص طبيعي أو معنوي وقام هذا الشخص مثلاً في سبيل تحصيل حقوقه بالضغط عليه أو تهديده برفع القضية أمام المحكمة فهل على البلدية كجماعة إقليمية أن تتدخل وتحمي الأمين العام في هذه التعاملات وما يترتب عنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى هل من اللازم أن يتمتع بحماية ممتلكاته بصفته أميناً عاماً للبلدية حتى ولو كانت هذه الممتلكات في مكان خارج إقليم البلدية فإطلاق الحكم على عمومه غير مقبول، وكأن بالمشروع يوفر للأمين العام الحصانة التامة.

- من الحقوق التي يتمتع بها الأمين العام للبلدية هو تحمل البلدية لكل مبالغ التعويضات المستوجبة بمناسبة أضرار ناتجة عن حوادث تصيب الأمين العام للبلدية وذلك لأدائه مهامه أو بمناسبة⁽²⁾.

- يتمتع الأمين العام بحقه في تحمل البلدية التبعات المالية الناتجة عن أضرار تلحق الغير وتكون محل متابعة قضائية ولكن شريطة أن تكون هذه التبعات المالية وما يلحق الغير من أضرار ناتجة بمناسبة أداء مهامه أو خدماته.

¹ نصت على ذلك المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13/12/2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

² نصت على ذلك المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320 بعبارتها " تغطي البلدية مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ للأمين العام للبلدية أثناء ممارسة مهامه أو بمناسبة طبقاً للتشريع المعمول به".

في حين أنه إذا كان الخطأ الذي نتج عنه ضرر للغير لا يُنسب للأمين العام بمناسبة أدائه لخدماته فهنا يُعد من قبيل الخطأ الشخصي الذي لا علاقة له بالخدمة المكلف بها أو خارج أوقات عمله، فإنه في هذه الحالات يتحمل هو شخصيا تبعات ذلك لأنه يكون قد تجاوز حدود مهامه، أما الأخطاء ذات الطابع الجزائي وعلى الرغم من أن نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي غير واضح في بيان حكمه فإن القواعد العامة هي التي تحكمه، وهو من يتحمل المسؤولية لا سيما عندما يرتكب هذه الأخطاء بصفة شخصية وبعيدة عن مهامه، على أساس أن البلدية تتحمل مسؤولية التبعات المالية لموظفها (الأمين العام) بمناسبة أداء خدمته فقط أما دون ذلك فيتحملها هو شخصيا.

وبما أن الأمين العام يمارس مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لأحكام المادتين 15 و180 من قانون البلدية فإنه من حق الأمين العام أن يُخطر أو يعلم والي الولاية بصفته جهاز رقابة إدارية على البلدية بكل قرار يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدي ضده سواء تعلق الأمر بـ:

1- إلغاء تفويض إمضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة.

3- توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، وغاية المشرع من هذا الإجراء هو تمكين الوالي من الاطلاع على كل إجراء ذو طابع إداري يُتخذ ضد الأمين العام من طرف رئيس البلدية، ومن ثم توفير الحماية اللازمة له ضد كل إجراء قد يكون تعسفيا في حقه.

ثانيا: واجباته:

موازاة لجملة الحقوق التي يتمتع بها الأمين العام والتي سبق بيانها الواردة بنص المرسوم رقم 16-320 أو تلك المكفولة له قانونا بصفته موظفا يخضع لنظام الوظيفة العمومية وقوانينها، فإن ذات المرسوم أوجب على الأمين العام للبلدية جملة من الالتزامات والواجبات⁽¹⁾ نوجزها في الآتي:

1- أن المشرع أوجب على الأمين العام للبلدية المعين وفقا للمرسوم التنفيذي 16 - 320 أن يؤدي مهامه بكل أمانة وحيادية، ونرى أن هذا الالتزام هو من صميم مهامه التي عُيِّن من أجلها في هذا المنصب ولا حاجة للنص عليه بمقتضى هذا المرسوم.

¹. المشرع استعمل عبارة "الواجبات" غير أن التعبير القانوني السليم هو اصطلاح الالتزامات (les obligations) وفق ما جاء به النص باللغة الفرنسية.

2- يلزم الأمين العام بأن يؤدي مهامه في إطار احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها والسارية المفعول عند أدائه لمهامه، وهذا التزام (الواجب) أيضا من صميم مهامه ومهام أي موظف.

3- يقع على عاتق الأمين العام التزام أساسي وجوهري وهو وجوب إعلام الوالي عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل نشاط له ضمن أي حزب سياسي أو جمعية، حتى يضمن إجراء هذا الالتزام (الواجب) وفق ما هو مشار إليه في الفقرة الأولى الحياد والأمانة والنزاهة أثناء أدائه لعمله هذا من جهة، ومن جهة أخرى نرى أن إعلام هؤلاء الأمناء العامون المعينون بموجب مرسوم رئاسي لنشاطهم لا يقتصر فقط على الوالي المختص بل المفروض أن يعلم به الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية على أساس أنه من قدم مقترح التعيين لرئيس الجمهورية.

4- من الواجبات التي أوجبها المشرع على الأمين العام بمناسبة أداء مهامه هو الدفاع عن مصالح الجماعة الإقليمية التي يؤدي بها مهامه وألا يتقاعس عن الوفاء بهذا الالتزام، ولعل المشرع وضع هذا الالتزام حتى لا يتقاعس الأمين العام المعين بموجب مرسوم رئاسي وأخذ في الاعتقاد أنه سيكون محل تحويل في أي وقت هذا من جهة، من جهة أخرى عليه أن يعمل ويتخذ جميع الاجراءات اللازمة للحفاظ على مصالح الجماعة الإقليمية (المحلية) التي هو موظف فيها بهذه الصفة.

5- كما يجب أيضا على الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس وفي إطار مهامه أن يحافظ على أموال وممتلكات البلدية وأن يتخذ ما يلزم لأجل حمايتها وتأمينها طيلة أداء مهامه بصفته أمينا عاما لها.

6- من الالتزامات المفروضة عليه بنص المادة 09 والتي هي من صميم مهامه وتفرضها عليه بالأساس قوانين الوظيفة العامة وهو واجب التحفظ والمحافظة على السر المهني والالتزام بالسلوك والسيرة الحسنة. والتي تتلاءم مع الوظيفة المعين فيها سيما إذا ما اعتبرت الوظيفة وظيفه عليا في الدولة، فعليه التحلي بالسلوك الحسن عند التعامل مع الموظفين في البلدية أو مع رئيس المجلس أو مع أعضاء المجلس المنتخبين أو حتى مع عامة المواطنين وكذلك مع مختلف الهيئات والسلطات التي تكون له علاقة بها.

7- بصفته أمينا عاما للبلدية هو ملزم بأن يضع كل خدماته وخبراته المهنية والعلمية تحت تصرف وخدمة البلدية التي وُظف بها، ويجب أن يكون متواجدا بصفة دائمة بمقر البلدية وفق ما يقتضيه القانون والمهام

المنوطة به، وبهذه الصفة يستوجب القانون⁽¹⁾ أن يكون مقيماً بإقليم البلدية سواء في مسكن فردي خاص أو مسكن وظيفي حتى يكون قريباً من مكتبه وأن يؤدي مهامه في الظروف العادية والظروف الاستثنائية. غير أنه في بعض الحالات الاستثنائية قد يضطر الأمين العام إلى الإقامة خارج إقليم البلدية بناءً على ترخيص من الوالي لأسباب يقدرها الوالي لا غير، استناداً على الطلب المقدم من الأمين العام الذي يوضح فيه أسباب ومبررات رغبته في الإقامة خارج إقليم البلدية.

8- من الالتزامات أيضاً المهمة الملقاة على عاتق الأمين العام للبلدية من أجل أداء مهامه بكل نزاهة وحيادية هو أنه يمنع عليه تلقي الهدايا والهبات والمكافآت ومختلف المزايا الأخرى في أثناء أو بمناسبة أداءه لمهامه، وإلا وضع نفسه تحت طائلة أحكام قانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

9- أنه في إطار المحافظة على نزاهة وحيادية الأمين العام بل وخدمة للصالح العام للبلدية وفقاً للمادة 12 من المرسوم يتعين عليه ألا تكون له علاقات تبعية سلمية مباشرة مع زوجه أو أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الثانية.

10- إن تحسين الخدمة العمومية وأداء المهام بشكل جيد يقتضي بالضرورة تحسين مستوى أداء الموظفين، لذلك قد تقتضي مصلحة البلدية أن يؤدي الأمين العام للبلدية دورات تكوينية عندما تُقرّر هذه الأخيرة وتحدد مدتها ومحتواها وكيفية تنظيمها من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، ويكون ذلك بمشاركته في هذه الدورات لتحسين مستواه العلمي والمهني والذي يعود بالفائدة على البلدية كما يكون له كذلك إضافة إيجابية في أداء مهامه.

الفرع الثالث: صلاحيات الأمين العام للبلدية⁽²⁾

أثار تحديد صلاحيات الأمين العام للبلدية وفقاً لما جاء في قانون البلدية بالمادة 129⁽³⁾ منه الكثير من الاستفهام نظراً للتداخل بينها وبين مهام وصلاحيات رئيس المجلس سيما عندما يؤدي مهامه بصفته

¹. وهو ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320 بعبارتها " يتعين على الأمين العام للبلدية أن يكون رهن إشارة الجماعة الإقليمية.

وبهذه الصفة، يجب عليه أن يكون مقيماً في إقليم البلدية حيث يمارس نشاطه. وفي الحالات الاستثنائية يمكن الوالي الترخيص بغير ذلك".

². راجع تفصيل صلاحيات الأمين العام للبلدية في ظل النصوص الصادرة قبل المرسوم التنفيذي 16.320 في مقال: عباس راضية، مرجع سابق، الصفحات من 79 وما بعدها.

³. تنص المادة 129 من قانون البلدية على أنه " يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ممثلاً للدولة. ورفعاً لهذا التداخل والغموض نص المشرع في المادة 13 و14 من المرسوم على مهام وصلاحيات الأمين العام للبلدية بالتفصيل.

أولاً: الصلاحيات المتعلقة بمجال اجتماعات المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 29 من قانون البلدية على أن "يضمن الأمين العام أمانة الجلسة وتحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي" كما أضافت المادة 129 من نفس القانون على أنه "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي..."، وتجسيدا لنصوص قانون البلدية التي أحالت تحديد مهام الأمين العام إلى التنظيم، صدر المرسوم الرئاسي رقم 16-320 والذي جاء بأحكام مهام الأمين العام فيما يخص سير أعمال المجلس من خلال نص المادة 13 منه التي جاء فيها "يكلف الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بما يأتي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي...."، فالأمين العام في إطار هذه المهمة فهو مكلف بالقيام⁽¹⁾:

- بتحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي.
- يتكفل بوضع كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس وكيانه.
- يتولى بنفسه ضمان أمانة جلسة المجلس تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- يسهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال دورات المجلس الشعبي البلدي ولجانه.
- يتولى ضمان الحفظ الجيد لسجلات المداورات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية البلدية.

ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 أعلاه...".

¹. حسب ما نص عليها في المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320 التي جاء فيها " في إطار تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية. يكلف الأمين العام للبلدية على الخصوص بما يأتي:

. ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي...".

من خلال كل هذه الصلاحيات يتسنى الدور المهم المنوط بالأمين العام في البلدية في مجال تحضير الاجتماعات والجلسات الخاصة بالمجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: الصلاحيات المتعلقة بمجال متابعة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي

يسهر الأمين العام للبلدية وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 16-320 على الآتي:

- من المهام الأساسية والجوهرية التي تناط بالأمين العام للبلدية ويترتب عليها نتائج وأثار هامة هي قيامه بإرسال مداوات المجلس إلى السلطة الوصية من أجل الرقابة والموافقة عليها.
- على الأمين العام السهر على نشر مداوات المجلس الشعبي البلدي بكل الطرق المستوجبة للنشر لإعلام المواطنين بمحتواها ولإعلام كل شخص له علاقة بالمداولة سواء على اللوحة المخصصة لذلك بالبلدية أو بالوسائل الالكترونية في الوقت الحاضر.
- هو الضامن لتنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداوات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

- يسهر الأمين العام على متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس.

ثالثا: في مجال مهمة تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية

فصلت المادة 16 من المرسوم 16-320 في تعداد صلاحيات الأمين العام للبلدية تتمثل في:

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ممارسة سلطة التعيين على مستخدمي البلدية بعد تفويض من رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- اقتراح التعيينات في المناصب العليا ومناصب الشغل المتخصصة في البلدية.
- ضمان احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال تسيير الموارد البشرية والسير العادي لمصالح البلدية ومراقبة نشاطها.
- اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين أداء المصالح البلدية واتخاذها.
- مسك بطاقة الناخبين وتسيير العمليات الانتخابية.
- ضمان إحصاء الموظفين المولودين في البلدية أو المقيمين بها حسب شرائح السن في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية.
- ضمان تنفيذ إجراءات النظافة والنقاوة العمومية.
- ضمان إعلان القرارات البلدية ونشرها.

- متابعة قضايا منازعات البلدية.
- المشاركة كعضو في اللجنة البلدية للمناقصة.
- ضمان تسيير الأرشيف البلدي وحفظه والمحافظة عليه.
- تحضير مشروع الميزانية البلدية.
- ضمان تنفيذ الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ضمان متابعة تسيير ممتلكات البلدية وحفظها وصيانتها.
- مسك وتحيين سجل الأملاك العقارية ودفاتر جرد أثاث وعتاد البلدية.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.

ويعمل الأمين العام للبلدية في ممارسته لهذه المهام والصلاحيات تحت سلطة رئيس المجلس، الذي منحه المشرع سلطة التقييم الدوري لعمل الأمين العام وإرسال هذا التقرير المتعلق بالتقييم للوالي⁽¹⁾.

ولاشك مما سبق بيانه أن هذه الصلاحيات الممنوحة للأمين العام هي صلاحيات واسعة وتكاد تستغرق صلاحيات رئيس المجلس بل وتتداخل معها على الرغم من أن المشرع قدم تفصيلا بخصوصها، ولا أدل على ذلك هو الاختصاص بشأن متابعة وتنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس البلدي، فهذه المهمة جد واسعة وتتسبب في تداخل الصلاحيات بين هيئات البلدية على أساس أن الأمين العام مهمته إدارية أكثر مما هي تتعلق بالتنمية وغيرها.

ولعل الغاية من توسيع صلاحيات الأمين العام للبلدية هي رغبة المشرع في تواجد السلطة المركزية على مستوى البلدية من خلال هذه الصلاحيات ومن خلال نصه على الإدارة التي يناط أمر تنشيطها للأمين العام للبلدية حتى وإن كان هذا الأخير يعمل تحت سلطة رئيس المجلس البلدي المنتخب⁽²⁾.

ثم إن المتمعن لحال الكثير من البلديات يجد أن الأمين العام للبلدية أخذ - إن صح القول - مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بل أصبح واجهة البلدية حتى في استقبال المواطنين بدلا عن الرئيس. ونعتقد أن الخلل هنا لا يتحمله الأمين العام الذي وصل إلى هذا المنصب بوسيلة التعيين سواء من طرف

¹. وهو ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16.320 بعبارتها " يخضع الأمين العام للبلدية لتقييم دوري من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يرسل تقرير التقييم للوالي.

تحدد معايير وكيفيات التقييم بقرار من الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية".

². ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 327.

الوالي أو بمرسوم رئاسي استنادا لما يتمتع به من كفاءة علمية في التسيير وخبرة مهنية، إنما الخلل في المنتخبين و/أو رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي قد لا يتوافر على قدر من التعليم أو الدراسة، أو أنه ذو مستوى تعليمي إلا أنه لا خبرة أو دراية له بالتسيير الإداري للبلدية كأن يكون في أصله تاجرا أو طبيبا أو أستاذا...الخ، فعدم كفاءة المنتخبين هي التي تجعلهم ينظرون لصلاحيات الأمين العام للبلدية بأنها واسعة وأنه استحوذ على كل صلاحياتهم.

في الأخير نود الإشارة إلى أنه وفيما يتعلق بالتقييم الدوري للأمين العام من طرف رئيس المجلس نجد أن المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 تطرح العديد من الاستفهامات. إذ أن الغرض من هذا التقييم هل هو تغطية فقط للصلاحيات الممنوحة للأمين العام في مواجهة صلاحيات رئيس المجلس المنتخب، أم أنه نوع من الاعتراف بالسلطة القائمة لهذا الأخير على الأمين العام، أم أن هذا التقييم هو الوسيلة الوحيدة الممنوحة للرئيس المنتخب للتظلم لدى الوالي إزاء تجاوز الأمين العام لمهامه سيما إذا كان تعيينه بموجب قرار من الوالي ذاته.

ثم أن هذا التداخل بشأن الاختصاصات بين رئيس البلدية والأمين العام على الرغم من عمل هذا الأخير تحت إشراف رئيس البلدية، إلا أن الواقع يرجح الكفة للأمين العام لا سيما إذا كان معينا بموجب مرسوم رئاسي أي سلطة مركزية. لأنه من الناحية العملية نجد أن التعيين المركزي له طبيعة خاصة وكذلك تأثير خاص في نفسية رئيس المجلس وحتى باقي المنتخبين، إذ تتغير نظرتهم إليه على أساس أنه إطار سام في الدولة (على أساس أنه وظيف في إطار الوظائف العليا في الدولة) وأن لا سلطة لهم عليه فالسلطة التي عينته هي التي تنهي مهامه وبنفس الطريقة.

المطلب الثاني

المتصرف الإداري والمندوبيات البلدية

لم تعرف الجزائر منصب المتصرف الإداري في إطار هيئات البلديات إلا بعد حل المجالس الشعبية البلدية سنة 1991 و1995 نتيجة الصراعات والأحداث التي شهدتها الجزائر آنذاك، حيث جاء هذا المنصب للحيلولة دون شغور البلديات فضلا عن ضرورة تسيير الشأن المحلي بها.

كما جاء قانون البلدية 10-11 الحالي أيضا متضمنا في نصوصه أحكاما جديدة بشأن الفراغ الناجم عن حل المجالس البلدية المنتخبة والذي على إثره تم النص على منصب المتصرف الإداري في المواد 46 و 47 منه لتسيير شؤون البلدية ومراعاة مصالح المواطنين (فرع أول).

ولم يتوقف الأمر عند حد تعيين المتصرف الإداري بل ونتيجة للتطور الذي تشهده الدولة في جميع المجالات لاسيما في المجال الديمغرافي فإنه وفي إطار سياسة الدولة المتبناة نحو تقريب الإدارة من المواطن نص قانون البلدية 10-11 على إحداث مندوبيات وملحقات كلما اقتضت حاجة البلدية إلى ذلك على أن يكون ذلك دائما تحت إشراف وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي (فرع ثان).

الفرع الأول: المتصرف الإداري

أولا: المتصرف الإداري قبل قانون البلدية لسنة 2011

أوجد المشرع المتصرف الإداري لمواجهة الفراغ الذي يترتب عن حل المجالس البلدية بصفة كلية، فإذا تم حل هذه الأخيرة فإنه لا بد للبلدية من أشخاص يقومون بتسييرها محل المجلس المنحل. لذلك نص قانون 10-11 في مادته 48 على أنه "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التالية التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية".

لقد تجسدت هذه الوضعية في القانون 08-90 الخاص بالبلدية إلا أن تفعيلها كان مباشرة بعد إعلان حالة الحصار⁽¹⁾ وتلتها إعلان حالة الطوارئ⁽²⁾، الأمر الذي سمح للسلطة المركزية في ظل تلك الظروف الاستثنائية بأن قررت حل المجالس الشعبية البلدية التي تشكلت عقب الانتخابات المحلية لسنة 1990 والتي انتهت بفوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل بأغلبية البلديات وإعلان رئيس الجمهورية أنذاك الشاذلي بن جديد عن استقالته بعد إجراء الدور الأول من الانتخابات التشريعية سنة 1991 ومن ثم

¹ مرسوم رئاسي رقم 91. 96 مؤرخ في 04/06/1991 يتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية عدد 29 صادرة في 12/06/1991.

² مرسوم رئاسي رقم 92. 44 مؤرخ في 04/02/1992 والمتضمن حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 10 صادرة في 09/02/1990.

توقيف المسار الانتخابي ودخول الجزائر في دوامة من العنف وعدم الاستقرار الأمني عجل بحل المجالس الشعبية المحلية البلدية والولائية في فترات لاحقة⁽¹⁾.

ولمواجهة مثل هذه الحالات الاستثنائية وتطبيقا لأحكام المادة 36 من قانون 1990 فقد أصدر المشرع المرسوم التنفيذي رقم 344.90⁽²⁾ الذي نص في مادته الثانية على أن " يضم المجلس البلدي المؤقت ثلاثة أعضاء منهم الرئيس يعينون بقرار من الوالي المعني من ضمن موظفي الجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات".

غير أن تسارع الأحداث في تلك الفترة وارتفاع وتيرة أعمال العنف والإرهاب دفعت بالمشرع إلى التخلي عن المرسوم التنفيذي رقم 344.90 حتى ولو لم يكن صريحا في ذلك وعض بأحكام ضمنها المرسوم التنفيذي رقم 92-44 وكذلك المرسوم المقرر لحالة الحصار في مادته 10 إذ نصت على أنه " إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية إفشال عمل السلطات العمومية القانوني أو عرقلة بمواقف تجميدية مبينة أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها.

وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية في مستوى الجماعات الإقليمية المعينة من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الانتخاب في الوقت المناسب".

ووفقا للمرسوم التنفيذي رقم 142.92 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية تنفيذا لما ورد من أحكام في المرسوم الرئاسي رقم 92.44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽³⁾ فقد استغنى المشرع على تسيير البلديات بمجالس بلدية مؤقتة وعضها بما سماه بمندوبيات تنفيذية يتولى والي الولاية تعيينها يتراوح عدد أعضائها تبعا للكثافة السكانية للبلدية من 03 أعضاء إلى 05 أعضاء، ويتم اختيارهم وتعيينهم من طرف الوالي من بين الموظفين العاملين والذين يتميزون بالخبرة والكفاءة في مجال التسيير المحلي على أساس أنهم سيتولون تسيير بلديات بالكامل في فترة حساسة واستثنائية وفي ظروف جد صعبة سواء من

¹. صدرت العديد من المراسيم التنفيذية تضمنت حل المجالس الشعبية المحلية والبلدية والولاية ابتداءً من سنة 1992 إلى غاية 1995.

². مرسوم تنفيذي رقم 344.90 المؤرخ في 03/11/1990 يتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، جريدة رسمية عدد 47 صادرة في 7 نوفمبر 1990.

³. تم إنهاء حالة الطوارئ بصفة رسمية سنة 2011 بمقتضى أمر 01-11 المؤرخ في 23/02/2011، جريدة رسمية عدد 12 بتاريخ 23/02/2011.

الناحية الأمنية أو من الناحية الاقتصادية سيما وأن فترة 1992-1994 عرفت فيها البلاد فترة اقتصادية جد حرجة دفعتها إلى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي وإبرام عدة اتفاقيات معه وعددها أربعة اتفاقيات⁽¹⁾.

لقد استمرت هذه الوضعية الاستثنائية في تسيير البلديات مدة خمس سنوات كاملة من سنة 1992 إلى غاية 1997 تاريخ إجراءات انتخابات محلية بلدية وولائية. حيث يتولى رئيس المندوبية في هذه المندوبيات البلدية والتي تم تعيينها عبر جميع بلديات الوطن مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وطبعا وبما أنها فترة استثنائية نتيجة للظروف الصعبة التي مرت بها البلاد فقد كان الحديث على التسيير الديمقراطي وعن استقلالية البلدية مؤجلا إلى ما بعد انتخابات 1997 كون هذه الفترة اتسمت بسيطرة جهات التعيين على تسيير مندوبيات البلدية، ومع ذلك فحتى بعد إجراء الانتخابات المحلية سنة 1997 وعودة الأمن والاستقرار للبلاد وعودة الحياة العامة إلى طبيعتها إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 344-90 بقي ساري المفعول في ظل حالة الطوارئ التي لم يتم رفعها إلى غاية 2011.

ثانيا: المتصرف الإداري في ظل قانون البلدية 2011

في الواقع بقيت أحكام قانون البلدية 90-08 والمراسيم المنفذة له سارية المفعول إلى غاية صدور قانون البلدية 11-10 الذي جاء بأحكام جديدة لمواجهة حالة الفراغ التي نجمت عن حل المجالس البلدية ووفقا لما ورد من أحكام بنص المادتين 46 و47 من قانون 11-10 نصت المادة 48 منه على ضرورة تعيين الوالي في غضون 10 أيام الموالية لقرار الحل متصرفا إداريا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير البلدية.

والمشروع وفقا لهذه الأحكام لم يترك الأمر على إطلاقه، بل استوجب أن تُجرى انتخابات للمجلس البلدي المنحل في غضون 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أن هذه الانتخابات لا يجوز إجراؤها إذا صادف ذلك السنة الأخيرة من انتهاء العهدة الانتخابية.

زيادة على ذلك، فقد أشارت المادة 51 من قانون البلدية إلى حالة استثنائية تقتضي تعيين متصرف إداري فرد وهي حالة عدم إمكانية إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي المنحل. فإنه في هذه الحالة

¹. أمضت الجزائر في جوان 1995 أربع اتفاقيات مع صندوق النقد الدولي (FMI) اتفاق مبدئي في ماي 1989 ثم اتفاق ثاني في جوان 1991 ثم اتفاق ثالث في ماي 1994 ثم اتفاق رابع في ماي 1995، و قد أبرمت هذه الاتفاقيات في عز الأزمة الأمنية والاقتصادية التي مرت بها الجزائر في الفترة من سنة 1989 إلى غاية 1995، من موقع على <https://www.djazairress.com/elkhabar/307011> تاريخ الاطلاع 2017/02/23 على الساعة 10.50.

يتولى المتصرف الإداري مهام رئيس المجلس وفي نفس الوقت مهام المجلس البلدي ككل على أن تنتهي مهمته سواء في الحالة العادية بعد حل المجلس البلدي أو في الحالة الاستثنائية التي تمر بها البلدية تحول دون إجراء الانتخابات بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد.

وبما أن هذه المواد أحوالت في أحكامها إلى التنظيم فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 104-16⁽¹⁾ الذي جاء في مادته 09 على أنه "في حالة حل مجلس شعبي بلدي يعين الوالي بموجب قرار متصرفا ومساعدين اثنين لتسيير شؤون البلدية في أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام من تاريخ الحل".

على أن يعين هذا المتصرف ومساعديه من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية، واشتراط المشرع لعنصر الخبرة والكفاءة في مجال التسيير هو نظرا للمهام التي سينكفلون بها سيما في البلديات الكبيرة والتي كانت مسيرة من مجالس منتخبة تتكون من عدد كبير من الأعضاء بالإضافة إلى تشكيل لجان مختلفة زيادة على الرئيس الذي يتمتع بصلاحيات واسعة. فكل هذه المهام سيتم حصرها في ثلاثة أشخاص وفي الظروف الاستثنائية في شخص المتصرف الوحيد عند عدم إمكانية إجراء الانتخابات لظروف استثنائية، وتكون حقوقهم المالية مثلما كانت مقررة لرئيس المجلس بالنسبة للمتصرف أما مساعديه فيستفيدون من الحقوق التي كان يستفيد منها نواب رئيس المجلس.

وقد أوجب المشرع على الهيئات المستخدمة التي يمارس فيها المتصرف الإداري ومساعديه مهامهم الأصلية أن تمكنه وتضعه في وضعية انتداب لأداء مهامه التي عُين فيها بموجب قرار من الوالي وللفترة التي عُين فيها ولا يمكن لهذه الهيئات والمؤسسات العمومية الاحتجاج بعدم حاجة مصالحها لهذا الموظف، فهذه وضعية استثنائية تقتضيها المصلحة العامة وحسن سير الشؤون العمومية البلدية وعليها الاستجابة لهذا الطلب.

وطبقا لما جاء بنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16 تنتهي مهام المتصرف ومساعديه بقوة القانون بتاريخ التنصيب الرسمي للمجلس البلدي المنتخب الجديد، كما أنه وطالما أن المتصرف الإداري ومساعديه يمارسون مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس المنتخب تحت سلطة الوالي على أساس أنه هو من أصدر قرار تعيينهم، فإن رقابته أو سلطته ومن ثم تدخله في تسيير البلدية جلية قائمة ولا يمكن الكلام عن استقلالية البلدية.

¹. مرسوم تنفيذي رقم 104.16 مؤرخ في 2016/03/21 يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، جريدة رسمية عدد 18 الصادرة بتاريخ 2016/03/23.

الفرع الثاني: المندوبيات والملحقات البلدية

نظرا للتقسيم الإداري الذي جاء به قانون 09-84 والذي أضاف 704 بلدية جديدة تبعا لعدد الولايات الجديدة وبما أن هذه الإضافة كانت في حينها نتيجة لاعتبارات مختلفة سياسية، جغرافية ديمغرافية... فإنها لم تعد تتماشى والتطور الذي عرفه المجتمع الجزائري وازدياد عدد السكان، زيادة على أن هذا التقسيم في حينها لم يكن مدروسا بالشكل الجيد مما نتج عنه بلديات تميزت باتساع رقعتها الجغرافية مع كثافة سكانية قليلة، وبلديات أخرى رغم صغر رقعتها الجغرافية إلا أنها تميزت بكثافة سكانية كبيرة لا سيما بعد ظاهرة النزوح الريفي ومغادرة السكان للبلديات النائية في فترة التسعينات نتيجة الأزمة التي عاشتها الجزائر آنذاك⁽¹⁾.

كل هذه الوضعيات دفعت بالمشروع بأن أجاز للبلديات أن تحدث مندوبيات بلدية وملحقات بما تعتبر امتدادات إدارية لها في حدود إقليمها⁽²⁾، وذلك بموجب المادة 133 من قانون البلدية 10-11 التي جاء فيها "يمكن البلدية أن تحدث مندوبيات بلدية و/أو ملحقات بلدية في حدود اختصاصاتها. تحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها عن طريق التنظيم".

أولا: المندوبيات البلدية

لا يتم إنشاء المندوبيات البلدية على أساس اعتبارات جغرافية وإنما بالأساس لاعتبار يتعلق بالكثافة السكانية داخل البلدية، إذ من خلال إنشاء مندوبيات بلدية يتم توزيع السكان داخل البلدية الواحدة على هذه المندوبيات، بحيث تقسم البلدية إلى مناطق حضرية (قطاعات حضرية) فتتكفل كل مندوبية بمهام تسيير المرافق العمومية والاطلاع على انشغالات المواطنين في ذلك المكان دون حاجتهم إلى الاتصال مباشرة بمقر البلدية.

تتكفل عادة هذه المندوبيات بالمسائل المتعلقة بالحالة المدنية وغيرها التي تهم المواطن مباشرة، أما بالنسبة لعدد المندوبيات فإنه يتحدد بحاجة البلدية إلى إنشائها، فكل بلدية لها الصلاحية في إنشاء

¹. وكمثال على البلديات التي عانت من الاكتظاظ السكاني وكذلك الهجرة من الأرياف والقرى والولايات المجاورة أو بسبب الظروف الأمنية بلدية قسنطينة.

². علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، الجزء الأول، دار الهدى عين مليلة، الجزائر 2009، ص139.

مندوبياتها تبعا لحاجتها ولتوزيع العمل داخل البلدية ككل، ويكون ذلك بموجب مرسوم⁽¹⁾ واعتمادا بصفة خاصة على الطابع الجغرافي الحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام. وقد حددت المواد 5 و 6 و 7 و 8 من المرسوم كيفية إجراءات اعتماد مندوبيات، ذلك أن إنشاء مندوبية يتطلب المصادقة عليه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي على أساس دراسة مسبقة تعدها البلدية بالتنسيق مع المصالح غير المركزية المؤهلة للدولة، وتلحق مداولة المجلس بمخطط بياني يوضح حدود المندوبية ومحتواها من حيث الكثافة السكانية والمنشآت والتجهيزات الجماعية، ثم بعد ذلك ترسل المداولة المشار إليها أعلاه إلى الوالي الذي بدوره يرسل المداولة إلى الوزير المكلف بالجماعات المحلية مرفقة بالملف ويرأي الوالي ليصدر بعد ذلك مرسوم يتضمن إنشاء مندوبيات بلدية.

ويكون من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي تحديد المرافق العمومية التي تتكفل بها المندوبيات البلدية وذلك بمقتضى مداولة كما يكون من مهام المجلس توفير كافة الوسائل الضرورية لتسيير المندوبية البلدية سواء من الناحية المادية أو البشرية أو التجهيزات.

ثانيا: الملحقات البلدية

يتم إنشاء الملحقات البلدية بالأساس لاعتبارات جغرافية ويكون في البلديات ذات المساحة الشاسعة لا سيما في المناطق الجنوبية للبلاد (الولايات الجنوبية) وكذلك الداخلية، حيث أن تنقل المواطنين من مقر سكنهم إلى مقر البلدية والذي قد يستغرق وقتا ومسافات طويلة فضلا عن تحملهم لنفقات كبيرة جراء هذا التنقل يشكل عبئا لهم نظرا لهذه المعوقات. فكان للمشرع أن يخلق هذه الملحقات والتي جاءت في إطار سياسة الدولة فيما يخص تقريب الإدارة من المواطن بأن نص في المادة 138 من قانون البلدية على صلاحية البلدية في إنشاء ملحقات بلدية في المناطق البعيدة عن مقر البلدية أو لضرورات تقتضيها حسن سير البلدية وتقديم الخدمات للمواطن وتقريبها منه.

على أن تحدد صلاحيات ومجال اختصاص هذه الملحقات حسب ما جاء بمقتضى المادة 138 السالفة الذكر بمقتضى مداولة للمجلس الشعبي البلدي ويعين لها مندوبا خاصا.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 258-16 الصادر بتاريخ 2016/10/10 يحدد كليات إنشاء المندوبيات و تعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، جريدة رسمية عدد 61 بتاريخ 19 أكتوبر 2016.

. المندوب البلدي والمندوب الخاص

عندما يتقرر بصفة رسمية إنشاء مندوبيات البلدية أو ملحقات البلدية على حسب الحالة يتم تعيين مندوب يسير هذه المندوبية أو الملحقة، هذا المندوب تكون من صلاحياته إدارة المندوبية أو الملحقة على أن يكون من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين بمقتضى مداولة بناءً على اقتراح من رئيس المجلس. ويمارس هذا المندوب مهامه تبعاً للمهام والصلاحيات المحددة للمندوبية أو الملحقة البلدية فالمهام الموكلة له بموجب المداولة يمارسها تحت مسؤولية رئيس المجلس وباسمه ويتلقى تفويضاً بالإمضاء من هذا الأخير.

ما تجب الإشارة إليه أن تعيين المندوب الخاص بالملحقات البلدية يراعى قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المنتخبين المقيمين في حدود اختصاص الملحقة البلدية حتى يسهل عليه عملية التنقل والتواجد المستمر في حدود الملحقة البلدية، والمشرع استعمل عبارة على أن " يراعى قدر الإمكان " حتى يسمح لرئيس المجلس من اقتراح منتخبين قد لا يقيمون في ذلك الملحق أو قد لا يكون للملحقة منتخب على مستوى المجلس الشعبي البلدي بمعنى في كل الأحوال تراعى حسن سير المرافق العمومية بهذه الملحقات.

خلاصة الباب الأول

تناولنا في هذا الباب بالدراسة والتحليل حدود الرقابة على البلدية الممارسة من طرف الجهات الوصية المركزية منها والمحلية، مستهلين بحثنا ببيان ودراسة الجهاز التداولي للبلدية المتمثل في المجلس الشعبي البلدي من خلال دراسة النظام الانتخابي المطبق في الجزائر سواء ما ورد من أحكام في قوانين البلدية المتعاقبة أو قوانين الانتخابات باعتباره أساس شرعية المجالس بمختلف أشكالها ولا يقتصر الأمر فقط على المجالس المحلية، زيادة على كونه عاملا مهما في إرساء الحكم النزيه والديمقراطي الذي يتجسد كما أوضحناه من خلال انتخاب أشخاص ذوي كفاءات وخبرات ميدانية تتعكس في أدائهم لمهامهم ودورهم في تسيير الشؤون العامة بما يخدم مصالح منتخبهم والبلدية ككل.

غير أن ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة أن النظام الانتخابي الحالي لا يسمح بتحقيق هذه النتائج ذات الأهمية بل على العكس من ذلك يفتح المجال لهيمنة الأحزاب الكبيرة ونعني بها أحزاب السلطة الحاكمة، بل الأكثر من ذلك أن نظام الكوتا والخاص بالنساء يعتبر نظاما غير ديمقراطي كونه يتسبب في حرمان الكثير من الإطارات ذات الكفاءة العالية من تقلد مناصب عالية في البلديات.

كما تناولنا أيضا بالدراسة اختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي والتي تبين لنا تنوعها وتعددتها وكذا شساعتها بما قد لا يتكافئ وقدرات البلدية المالية منها والبشرية.

كما عالجنا أيضا الوضع القانوني للمنتخب المحلي البلدي وكذا رئيس البلدية باعتباره عضوا بالمجلس البلدي فضلا عن ترأسه للجهاز التنفيذي بالبلدية، والذي تبين لنا سيما في أثناء تحليلنا للاختصاصات المزدوجة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية من جهة وللدولة من جهة أخرى، أن الأحكام التي جاءت بها نصوص قانون البلدية 10-11 في هذا الخصوص اتسمت بطابع العمومية بل وفي بعض الأحيان بالغموض.

كما تناولنا بالدراسة والتحليل الجهاز الإداري أو التنفيذي المساعد لرئيس البلدية والذي يعمل تحت إشرافه وسلطته والمتمثل في شخص الأمين العام للبلدية باعتباره هيئة إدارية جسدها المشرع صراحة في قانون البلدية الحالي إلى جانب هيئات المجلس الأخرى، فضلا عن إشارتنا لنصوص القانون والتنظيمات الخاصة بكيفيات تعيينه والتي تتجسد تارة في التعيين بمرسوم رئاسي تصدره سلطة مركزية، وتارة أخرى بموجب قرار يصدره والي الولاية خاصة في ظل ما توصلنا إليه من خلال مبالغة المشرع في تقريره

للحماية المفرطة لهذا الشخص وفق ما فصلناه في حيثيات البحث والتي تحمل في طياتها أهدافا خفية حول نيته في تقييد عمل المجلس والحد من استقلاليته.

كما تناولنا إضافة إلى كل ذلك منصب المتصرف الإداري الذي تناوله المشرع بموجب المادة 48 من قانون البلدية 10-11 لمواجهة الفراغ الذي يترتب عن حل المجالس الشعبية البلدية سواء في توليه ذلك بصفته فردا أو بمعية مساعديه وفق ما هو مبين في متن البحث إلى جانب تناولنا بالدراسة والتفصيل لما استحدثه المشرع من مندوبيات وملحقات البلدية في إطار سياسة الدولة ومساعدتها في تقريب الإدارة من المواطن.

ما يستنتج أخيرا أن حدود الرقابة الممارسة على البلدية واسعة فهي تشمل الأجهزة المنتخبة وغير المنتخبة. بل أن توجه الدولة في تقوية مركز الأمين العام أمام المجلس البلدي المنتخب ورئيسه بتقبيد مهامهم والتركيز على صلاحيات عدم التركيز الإداري ولو على حساب استقلالية الجماعة المحلية جلي وواضح في النصوص القانونية التي تضمنت هذا الأمر، خاصة في ظل ما يتمتع به من دور كبير في حياة البلدية وبالنظر للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها. ومع ذلك قدمنا مجموعة من النتائج وأرفقناها بجملة من الحلول الكفيلة قد نراها ضرورية في تجسيد توازن بين الرقابة على البلدية وبين الاستقلالية في تسيير وإدارة الشأن المحلي البلدي.

الباب الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية على

البلدية

الباب الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية

يقوم النظام اللامركزي على منح الوحدات اللامركزية الاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية دون تدخل من السلطة المركزية، فكل وحدة إقليمية على دراية تامة بالشأن المحلي وبمتطلبات التنمية وبالمشاكل التي يعاني منها مواطنيها، وهي التي لها الحق وحدها في تسيير برامج التنمية المحلية وتقديم خدماتها لمواطني البلدية أو الولاية على حد سواء.

ويتجلى من خلال مظاهر الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية مدى نزوع المشرع نحو التخفيف من حدة هذه الرقابة أو تشديدها بما يفيد ذلك نيته نحو تعزيز دور وسلطة الجهات المركزية على المستوى المحلي أم السعي إلى ترك هامش الحرية للهيئات المحلية في إدارة شؤونها العامة. بعبارة أخرى هل للمشرع من خلال قانون البلدية 10-11 رغبة في منح هيئات البلدية بجهازها التداولي والتنفيذي الدور والصلاحية الكاملة في تسيير شؤونهم المحلية أم أن يجعل دورهم ثانويا من خلال إقرار هذا الحق الرقابي للسلطة المركزية وما تجسده إرادة - المشرع - دائما في منح هذه الأخيرة من سلطة تعيين وفرض أشخاص تكون لهم السلطة الفعلية على المستوى المحلي تنفيذا لتعليمات وأوامر السلطات المركزية.

ولم تحد القوانين الجزائرية في مجال آليات ومظاهر الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية عن النموذج الفرنسي القديم التي قد تصل إلى حلول سلطة الوصاية محل الجماعة الإقليمية، رغم أن نجاح النظام اللامركزي يفرض عدم وصول ممارسة تلك الآليات إلى حد التحكم في المؤسسات اللامركزية بشكل يوحي بتسييرها من الأعلى⁽¹⁾ الأمر الذي يفقدها طابعها الديمقراطي ويجعل منها أداة لتنفيذ تعليمات وتوجيهات وقرارات الإدارة المركزية⁽²⁾.

هذه الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية سواء تمثلت في السلطة المركزية أو المحلية والمجسدة في مختلف قوانين البلدية الصادرة منذ الاستقلال إلى غاية قانون البلدية 10-11 قد تبسط على هيئات البلدية وأعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة فردية وهي ما أسميناها بالرقابة العضوية في (فصل أول) من

¹-M. Jacques Mézard, (sénateur) Note sur le contrôle de la légalité des actes des Collectivités Territoriales, Direction de L'initiatives parlementaire et des Délégations, 25 janvier 2012, p05.puplier sur site : www.Senat.fr, voir le 15/01/2017, 20.50.

². صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، الطبعة الاولى، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط 1993، ص 309.

خلال تجسيدها على أعضاء المجلس المنتخب أو على رئيسه، كما قد تنصب ممارستها على عمل أجهزة البلدية وهي الرقابة الوظيفية أو الموضوعية في (فصل ثان).

الفصل الأول

الرقابة العضوية على البلدية

إن الاستقلالية التي يتمتع بها المجلس البلدي المنتخب لا تنفي معها وجود نوع من الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه كهيئتين تتشكل منها كل وحدة قاعدية وذلك بغية مراقبة مدى احترامها للقانون ومبدأ المشروعية سواء في اختيار أعضائه أو في تسييره كهيئة.

نتيجة لذلك فرض المشرع في القانون الحالي للبلدية نطاقا رقابيا عضويا تمارسه جهة الوصاية على الأجهزة المكونة للبلدية فتطال بها المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية وهيكل من هياكل البلدية تتمثل في إجرائي الوقف وحل المجلس متى ثبتت حالات حله في (مبحث أول).

كما تطال أيضا هذه الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية أعضاء المجلس الشعبي البلدي كأعضاء منتخبين ومشكلين للمجلس بما فيهم رئيس المجلس والتي تتمثل في إجراءات الإيقاف والإقصاء والإقالة في (مبحث ثان).

المبحث الأول

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

الثابت أن المجلس الشعبي البلدي هو الجهاز الأساسي في البلدية بالنظر إلى تركيبته وكيفية تشكيله، ذلك أنه جهاز تداولي له عدة اختصاصات متنوعة ومتعددة تمس بشكل مباشر حياة المواطنين القاطنين بالبلدية، وهو مجلس منتخب بكل ديمقراطية بل هو تجسيد للمفهوم الديمقراطي الذي تتبناه الدولة على المستوى الوطني وعلى المستوى المحلي أو كما يسمى بالبرلمان المحلي (البلدي).

ونظرا لكونه مجلسا منتخبا من طرف مواطني البلدية فأولئك هم من لهم الحق في مراقبة ومحاسبة منتخبه في مدى تحقيقهم للوعود الانتخابية وللبرامج المقدمة أثناء فترة الحملة الانتخابية، غير أن هذا الاختيار الذي يقوم به مواطني البلدية لا يمنح السلطة الوصية سواء على المستوى الولائي أو على المستوى المركزي من فرض رقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية للبلدية في حالات محددة

قانونا، بمعنى أن تتم عملية الرقابة بشكل جماعي على مستوى المجلس المحلي كجهاز⁽¹⁾. تتمثل في إجرائي الإيقاف المؤقت لعمل المجلس ككل (مطلب أول)، وإجراء حل المجلس الشعبي البلدي بصفة نهائية (مطلب ثان) وهما إجراءان يُعدان من الخطورة بمكان ما يستدعي تقييدهما بنصوص قانونية واضحة ودقيقة⁽²⁾.

فماهي إذا تلك الحالات التي أجازها المشرع في هذا الشأن وما هي الضمانات المكرسة حتى تتم المحافظة على مبدأ استقلالية البلدية ومجلسها المنتخب. بمعنى آخر هل كانت إرادة المشرع في بسط رقابته على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تميل إلى التشديد فيها أم إلى التخفيف منها عبر مختلف قوانين البلدية الصادرة بما يضمن استقلالية البلدية بمختلف مكوناتها؟.

المطلب الأول

وقف عمل المجلس الشعبي البلدي

يعتبر الوقف من بين الإجراءات التي أجاز القانون للجهات الوصية أن تتخذها في مواجهة التقصير أو الخلل أو الانسداد الذي قد تعرفه المجالس الشعبية البلدية وإن كان المشرع قد قيده بشروط وأحكام وفقا لقانون البلدية لسنة 1967 (فرع أول)، غير أنه تراجع عن هذا الإجراء في القوانين اللاحقة (فرع ثان) وهو ما سنتناوله تبعا في الآتي.

الفرع الأول: أحكام وقف المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 24-67

يقصد بالإيقاف المؤقت للمجلس الشعبي البلدي تعليق عمله لمدة معينة⁽³⁾ ومؤقتة، فالوقف هو أسلوب من أساليب الوصاية الإدارية وهو عبارة عن إنذار أو تحذير تُحدد آجاله يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال المجلس أو هيئة معينة مؤقتا طيلة الفترة المحددة لاعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة⁽⁴⁾.

¹. أحمد رسلان، التنظيم الإقليمي المغربي (العمالات والأقاليم)، دار الكتاب، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 1979، ص 118.

²- Jean-Bernard AUBY, Les contrôles administratifs, juridiques et financiers, Revue pouvoirs, N°73 Avril 1995, p79.

³. محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 267.

⁴. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 213.

وقد تبنى المشرع الجزائري إجراء الوقف (الوقف المؤقت) في أول قانون للبلدية سنة 1967 بموجب أمر 24-67 حيث منح المشرع بمقتضى المادة 112 منه فقرة 02 سلطة تقديرية واسعة للسلطة المركزية لإيقاف المجلس الشعبي البلدي عن مزاوله نشاطه لمدة زمنية محددة قدرها بشهر واحد في حالة الاستعجال، وهي حالة استعجالية تركها المشرع غامضة ومبهمة إذ نصت المادة على أنه " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم.

ويجري إيقافه في حالة الاستعجال لمدة لا يمكن أن تتجاوز شهرا واحدا بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناءً على تقرير من عمل العمالة". وحتى يُتخذ إجراء الوقف لابد من تحقق شرطين هما:

الشرط الأول: أن تكون هناك حالة استعجال تدعو لإيقاف المجلس⁽¹⁾

لم يبين قانون 24-67 هذه الحالات التي توصف بأنها استعجالية معنى ذلك أنه ترك السلطة التقديرية لوزير الداخلية لتقرير متى يعلق عمل المجلس من عدمه، وهو ما يعد حدا من استقلالية البلدية من هذه الزاوية. إذ أن لوزير الداخلية وبما له من سلطة على الجماعات المحلية من ولاية (عمالة سابقا) وبلدية أن يقرر ما يراه مستوجبا لتعليق عمل المجلس ومهما كانت البلدية المراد تعليق عمل مجلسها.

ومن المؤكد أن الوقف المؤقت يكون بناءً على ظروف استثنائية يمر بها المجلس تؤدي إلى تعطيل الشأن العام والسير الحسن للمرافق العمومية على المستوى المحلي. وتقديرا من المشرع في إمكانية تعسف وزير الداخلية في ممارسة هذه السلطة فقد قيد القرار المتخذ بأن يكون مسببا تسببيا كافيا⁽²⁾ يبرر اللجوء إلى هذا الاجراء الذي يُعد في حقيقة الأمر إجراء خطيرا يمس باستقلالية البلدية كوحدة لامركزية.

الشرط الثاني: ألا تتجاوز مدة الإيقاف شهرا

استوجب المشرع بنص المادة 112 فقرة/2 من أمر 24-67 أن يكون هذا الوقف مؤقتا أي مرتبطا بمدة زمنية محددة لا يجوز لوزير الداخلية تجاوزها وهي مدة شهر واحد كاملة، وبعد اكتمال هذه المدة ينقرر فيما بعد إما حل المجلس أو رفع التوقيف عنه بحيث يستمر في عمله وأداء مهامه بالشكل العادي.

¹. شيهوب مسعود، أسس الادارة المحلية، مرجع سابق، ص 207.

². أرزقي برياش بن العربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري ومدى تطبيقاتها على البلدية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1976، ص 173.

ما تجب الإشارة إليه أن القانون ورغم نصه على هذا الإجراء إلا أنه لم يشر أو لم يضع أحكاما تتعلق بكيفية تسيير شؤون البلدية في هذه الفترة (مدة الشهر الكامل)، كون أن هذه الفترة قد تصادف تحولات على مستوى البلدية أو أحداثا معينة كبداية الدخول الاجتماعي مثلا أو غيرها من الحركة التي قد تشهدها تلك البلدية محل إجراء الإيقاف.

الفرع الثاني: وقف عمل المجالس الشعبية في ظل قانوني البلدية لسنة 1990 و 2011

إن توقيف المجلس الشعبي البلدي وفقا لما جاء بأحكام أمر 24-67 يفترق للضمانات القانونية والواقعية⁽¹⁾، حيث كان يُستحسن النص على الحالات التي يوقف فيها المجلس على سبيل الحصر حتى لا يستعمل وزير الداخلية باعتباره هيئة وصية هذا السلاح متى أراد⁽²⁾، وحتى لا تتحول الرقابة هنا إلى رقابة ملاءمة تملك فيها السلطة المركزية تقدير التوقيف من عدمه انطلاقا من أسباب تستدعي أو لا تستدعي ذلك.

وتقديرا منه لتخفيف أوجه الرقابة الوصائية على المجلس أتجه المشرع إلى التخلي عن هذا الإجراء - في حقيقة الأمر العقابي - بمقتضى أحكام قانون البلدية 08-90 الملغى والقانون الساري المفعول 10-11. ومما لا شك فيه أن أسلوب الوصاية (الرقابة الإدارية) هي رقابة استثنائية لا تمارس إلا بموجب القانون وفي حالات محددة على سبيل الحصر ولا يمكن تفعيلها إلا للضرورة القصوى عندما تقتضي عملية الرقابة السير الحسن للمرافق العمومية وغيرها، فعدم النص على إجراء الوقف المؤقت في قانون البلدية لسنة 1990 الملغى والقانون الحالي يعني بالتأكيد أن المشرع قد تنازل عن هذا الشكل من الرقابة من الناحية القانونية.

والواقع في فترة سابقة أثبت خلاف هذا التوجه الذي كان منصوصا عليه في قانون البلدية لسنة 1990 (إلغاء الوقف المؤقت) فقد صدر مرسوم رئاسي تحت رقم 44/92 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ والمرسوم التنفيذي رقم 143/92⁽³⁾ المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس

¹ -Zahia Moussa , Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988), Revue de droit internationale comparé VPT2, T4, N°02 ,1992, p 407.

². أرزقي برباش بن العربي، مرجع سابق، ص 173.

³. المرسوم التنفيذي رقم 143-92 الصادر بتاريخ 11 أبريل 1992 يتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية الولائية والمجلس الشعبي البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27، بتاريخ 12 أبريل 1992.

الشعبية الولائية أين رجعت بموجبها سلطة توقيف المجالس أكثر حدة وقد منحت هذه الصلاحية في حينها لرئيس الحكومة وليس لوزير الداخلية.

كما أن التوقيف الذي جاءت به مراسيم حالة الطوارئ لا يخضع لأي مدة وبالتالي فإنه لا يبتعد كثيرا في آثاره العملية عن حل المجالس البلدية نهائيا، وبهذا فإن إجراء التوقيف الذي تغاضى عنه قانون 08-90 قد رجع بقوة بموجب مراسيم حالة الطوارئ لتؤكد حقيقة هامة مفادها أن هذا القانون وما قدمه من ضمانات لصالح استقلالية البلدية لم يسر في الواقع إلا مدة قصيرة لا تتجاوز سنتين وأربعة أيام، لتأتي بعده نصوصا أخرى تسترجع هيمنة السلطة المركزية على البلدية وذلك من خلال استعادة كل أساليب الرقابة المشددة. ومما لاشك فيه أن هذه الفترة التي مرت بها البلاد أو ما تسمى بالعيشية السوداء هي التي حتمت على المشرع اتخاذ هذه الإجراءات والتراجع عن تجسيد مبدأ استقلالية البلدية أو المجلس الشعبي البلدي لأسباب متعددة بل وكانت اضطرارية لمواجهة وضع جد خطير لحق بجميع مؤسسات الدولة حينها.

وبزوال هذه الحالة في الوقت الحالي واستعادة الجزائر أمنها واستقرارها سيما الأمني منها منذ سنوات جاوزت 20 سنة، فإن هذا الإجراء لا تبرير له في الفترة اللاحقة وهو ما جعل المشرع يستعده من أحكام قانون البلدية 10-11 على أن يبقى الرهان في الفترة الحالية والقادمة هو رهان التنمية المحلية. وخير دليل على ذلك هو توجه الدولة في الفترة الأخيرة إلى تجسيد ذلك بشكل واضح فيما سمي مؤخرا ببرنامج تنمية المناطق الحدودية ما يعني أن الدولة ترفع لأجل التنمية وما على المجالس الشعبية البلدية إلا أن تكون في مستوى هذا التوجه خدمة للوطن وللبلدية في حد ذاتها ولمواطنيها.

المطلب الثاني

حل المجالس الشعبية البلدية

يعد الحل أخطر وسيلة تهدد استقلال المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياته⁽¹⁾ فهو من أشد وسائل الوصاية أو الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية، لهذا تناولته جميع قوانين البلدية المتعاقبة

¹. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية، مرجع سابق، ص 273.

بشكل دقيق وصريح⁽¹⁾ (فرع أول)، وقد أجازت القوانين المتعلقة بالبلدية في الجزائر اتخاذ إجراء الحل من طرف السلطة المركزية للمجالس الشعبية البلدية متى تحققت حالات خاصة (فرع ثان) و بتحقق هذه الحالات تكون للحل آثار متعددة على البلدية (فرع ثالث) وسوف نتناول كل ذلك في الآتي.

الفرع الأول: مفهوم الحل

يقصد بالحل حق السلطة المركزية في الإيقاف النهائي للمجلس المنتخب عند توفر الأسباب التي يحددها القانون⁽²⁾.

كما يقصد به أيضا إنهاء الوجود القانوني للمجالس المنتخبة في الحالات المحددة حصرا مع الإبقاء على الشخصية المعنوية. وبالنظر لخطورة هذه الآلية لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعيدها على إرادة الناخبين وخرقها لأسلوب التمثيل الشعبي⁽³⁾، فإنه يتعين على المشرع إحاطتها بجملة من الضمانات تُعد بحق قيودا تتعلق بإجراءات ممارسة هذه الرقابة وقيودا تشريعية وكذا قيودا ترد على الغرض المستهدف من اتخاذ إجراء الحل، وذلك في حقيقة الأمر ضمانا لاستقلال البلدية بكل أجهزتها عن الجهات الوصية المركزية والمحلية لأن الأساس في عملية الرقابة هو ألا يمتد إشراف السلطة الوصية إلى حد التقييد على حرية المجالس وقدرتها على أداء مهامها فضلا عن تقديم وتلبية مطالب مواطنيها الذين انتخبوها⁽⁴⁾.

ومن جملة الضمانات المستوجب تحقيقها هو اشتراط إجراء انتخابات لاختيار مجالس جديدة خلال مدة معينة، لكون الحل لا ينصرف إلى المجلس (البلدية في حد ذاتها) ذاته وإلا عادت الهيئة المحلية إلى مصاف الأقسام التابعة للحكومة المركزية⁽⁵⁾، فلا ينفي ذلك على المجلس شخصيته المعنوية بل يقتصر الأمر على تغيير أعضائه فيتم حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي⁽⁶⁾، ومع هذا تبقى

1. عمر محمد مرش الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الادارية دون سنة النشر، ص 302.

2. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 2 كلية الحقوق جامعة عين شمس مصر 1966، ص 55.

3. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 216.

4. صبحي محرم، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، دون سنة النشر، ص 168.

5. فؤاد العطار، المرجع نفسه، ص 55.

6. صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 107.

عملية الحل من طرف السلطة التنفيذية من أفسى أشكال الرقابة وأكثرها مساسا باستقلالية الهيئات المحلية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى بيان إجراء الحل في ظل مختلف القوانين والمراحل التي مرت بها البلدية في الجزائر فإننا نجد أن السمة الغالبة هي تشديد الرقابة الوصائية في هذا المجال.

أولاً: في ظل قانون البلدية لسنة 1967

نص المشرع الجزائري في المادة 112/فقرة 01 من أمر 24-67 على أنه " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم...".

وبتصفحنا لمختلف نصوص هذا الأمر نجد أن المشرع لم يقيد إجراء الحل ولم يضع له ضوابط وحدود فجاء مطلقاً دون تقييد وهو أمر حتماً يمس بجوهر استقلالية البلدية على أساس تمتع السلطة الوصية بالسلطة الواسعة في تقرير متى تكون هناك حالة حل للمجلس من عدمه.

كما أن عملية حل المجلس تتبعها طبقاً لأحكام المادة 113 من أمر 24-67 عملية قيام الوالي بتعيين مجلس مؤقت يكلف بتسيير شؤون البلدية مع ضرورة إجراء انتخابات في غضون الشهرين الموالية لقرار الحل. إذ تنص المادة 113 على أنه " في حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو استقالة جميع أعضائه العاملين، يعين الوالي بقرار منه مجلساً مؤقتاً يكلف بتسيير شؤون البلدية في الأيام العشرة التالية للحل أو لقرار التجديد أو قبول الاستقالة".

ثانياً: في ظل قانون البلدية لسنة 1990 ومختلف المراسيم اللاحقة له

إذا كان قانون البلدية لسنة 1967 متشدداً في بسط الوصاية الإدارية على البلدية من خلال إجراء الحل، فإن قانون البلدية 90-08 لسنة 1990 والذي تخلى كما أشرنا إليه سابقاً على إجراء الوقف المؤقت وتبنى فقط إجراء الحل للمجلس الشعبي البلدي قد خفف من حدة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي من خلال تقييد وحصر حالات الحل والتي تتمثل وفقاً لأحكام المادة 34 من قانون البلدية في:

. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.

¹. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية الطبعة الثالثة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 1988، ص 204.

. في حالة الاستقالة الجماعية لكل أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
. في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئات الجماعة الاقليمية.
. في حالة ضم البلديات وتجزئتها ينجر عنه تحويل إداري للسكان بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي.
ما تجب ملاحظته أن جميع الحالات المحددة حصراً تُعدّ جدّاً منطقية ويمكنها أن تكون سبباً في اتخاذ إجراء الحل، في حين أن الحالة المتعلقة بوجود اختلاف بين أعضاء المجلس هي حالة في حقيقة الأمر لا تتطلب إجراء الحل. ذلك أن عملية الانتخاب ونظام الاقتراع النسبي تؤدي إلى تشكيل مجالس منتخبة متعددة الاتجاهات والتيارات وطبيعي أن تحصل اختلافات ومن ثم لا يمكن اتخاذ إجراء بهذا الشكل لسبب يتعلق بالنظام الانتخابي في حدّ ذاته، فالأصل إذاً هو إصلاح النظام الانتخابي وليس اتخاذ إجراءات الحل⁽¹⁾ التي تعرقل في الواقع مصالح المواطنين وعمل البلدية ككل.

كما أن تدخل السلطة الوصية في الحد من استقلالية البلدية وكأثر لإجراء الحل في قانون البلدية لسنة 1990 هو تسيير البلدية من طرف مجلس مؤقت يعينه الوالي طيلة المدة التي تلي إجراء الحل إلى غاية إجراء انتخابات جديدة، ما يعدّ تدخلاً في عمل البلدية وفي صلاحياتها رغم تخفيف وحصر حالات الحل كما أوضحناه سابقاً.

غير أن هذا التوجه الذي كرّسه المشرع في قانون البلدية 90-08 اصطدم لاحقاً بواقع أدى - إن صح التعبير - إلى التجميد الكلي لهذه الأحكام وتبني الأحكام التي تضمنتها حالي الطوارئ والحصار والتي من خلالهما عاد المشرع وبصفة كلية إلى التضييق على عمل المجالس نظراً للظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد آنذاك ودخولها في حالة اللاإستقرار الأمني وتنامي ظاهرة الارهاب، حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 92/44⁽²⁾ المتضمن إعلان حالة الطوارئ ونص في المادة الثامنة منه على السماح أو منح صلاحية حل المجالس الشعبية المحلية أو تعليق نشاطها في حالة عرقلة العمل الشرعي للسلطات العمومية، هذه الاخيرة والتي جاءت على عموميتها ودون تقييد فتحت المجال واسعا إلى حل عدد كبير من المجالس الشعبية البلدية بمقتضى مراسيم تنفيذية في سنتي 1992 و 1993⁽³⁾ ثم تلتها مراسيم

¹. محمد زين الدين، جدلية الديمقراطية والانتخابات قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية، مجلة الحقوق، عدد 2 الكويت 2009، ص 345.

². المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ السابق الإشارة إليه تلاه مرسوم تشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06/02/1993 تضمن تمديد حالة الطوارئ الصادر بالجريدة الرسمية عدد 08، صادرة بتاريخ 07/02/1993.

³. أصدرت السلطة التنفيذية طبعاً بعد إعلان حالة الحصار والطوارئ جملة من المراسيم التنفيذية التي كانت غايتها حل مجالس شعبية بلدية كثيرة و تمثلت هذه المراسيم في:

تنفيذية لاحقة في سنتي 1994 و 1995⁽¹⁾ تضمنت هي الأخرى حل العدد المتبقي من المجالس الشعبية البلدية.

ورغم استثنائية هذا الوضع الذي مرت به البلاد آنذاك والتي سمحت للسلطة التنفيذية بالتدخل وحل المجالس البلدية المنتخبة مما جعل استقلالية البلدية في تلك الفترة منعدمة ورغم أن هذه المرحلة من 1992 إلى غاية 1997 هي وضع خاص، إلا أن المشرع بقي يسير على نفس الوتيرة من خلال تعديله لقانون البلدية 90-08 في سنة 2005 بموجب أمر 95-03⁽²⁾ والذي أضاف حالة أخرى كانت أكثر اتساعا وغموضا لحالات الحل التي كان منصوصا عليها بالمادة 34 وهي حالة " كون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يكون مصدرا للاختلال في التسيير أو في الإدارة المحلية أو ما يمس بمصالح المواطن وسكنته " ونتج عن تطبيق أحكام هذه الحالة أن تم حل مجموعة من المجالس المحلية بولايتي تيزي وزو وبجاية بعد أحداث مختلفة شهدتها هذه المناطق والناطقة عن التفسير الواسع لهذا التعديل.

. مرسوم تنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أبريل 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية منشور بالجريدة الرسمية عدد 27 صادرة في 12/04/1992.

. مرسوم تنفيذي رقم 92-278 المؤرخ في 06 جويلية 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية منشور بالجريدة الرسمية عدد 53 صادرة في 12/07/1992.

. مرسوم تنفيذي رقم 92-436 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية منشور بالجريدة الرسمية عدد 85 صادرة في 02/12/1992.

. مرسوم تنفيذي رقم 93-56 المؤرخ في 27 فيفري 1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية منشور بالجريدة الرسمية عدد 13 صادرة في 28/02/1993.

. مرسوم تنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 05 ماي 1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية منشور بالجريدة الرسمية عدد 30 صادرة في 09/05/1993.

¹. لقد صدرت في سنتي 1994 و 1995 مجموعة من المراسيم التنفيذية تتعلق بحل مجالس شعبية بلدية نذكر منها:

. مرسوم تنفيذي رقم 94-49 مؤرخ في 26/02/1994 صادر بالجريدة الرسمية عدد 11 بتاريخ 28/02/1994.

. مرسوم تنفيذي رقم 95-63 مؤرخ في 22/02/1995 صادر بالجريدة الرسمية عدد 12 بتاريخ 05/03/1995.

. مرسوم تنفيذي رقم 95-91 مؤرخ في 25/03/1995 صادر بالجريدة الرسمية عدد 18 بتاريخ 05/04/1995.

². أمر 03-05 الذي يتم قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 18 جويلية 2005 والمتعلق بالبلدية الصادر بالجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 19/07/2005.

ثالثا: في ظل قانون البلدية رقم 10-11

نص المشرع في قانون البلدية 10-11 على جملة من الحالات التي تقتضي بموجبها حل المجالس الشعبية البلدية، منها ما كان منصوصا عليه في القوانين السابقة سيما قانون 08-90 لسنة 1990 ومنها ما هو جديد على رأسها حالة مخالفة الأحكام الدستورية.

فالمشرع وإن أبدى نوعا من التخفيف في فرض الرقابة الإدارية على البلدية وعلى المجلس البلدي كهيئة مداولة منتخبة من خلال قانون البلدية لسنة 1990 خاصة فيما يتعلق بحالة الحل أين نص على حالات محدودة جدا، فإنه تراجع عن هذا التخفيف بصفة تدريجية بدءاً من إعلان حالة الطوارئ وما نتج عنها من سلسلة عمليات الحل للمجالس الشعبية البلدية في ظروف توصف بالاستثنائية استمرت لسنوات لنجده فيما بعد ورغم تغير الأوضاع في البلاد واستتباب الأمن أضاف حالة أخرى أكثر شدة سنة 2005 والتي ترتب عنها حل مجموعة من المجالس الشعبية البلدية في ولايتي تيزي وزو وبجاية في تلك الفترة.

ليكرس هذه الحالة وحالات أخرى على التفصيل الذي نبرزه لاحقا تجعل البلدية والمجلس الشعبي البلدي تحت الرقابة المباشرة للسلطة المركزية وأنها لها الحق في اتخاذ إجراء حل المجلس البلدي متى تحققت حالة من الحالات المنصوص عليها وبالشكل والوقت الذي تريده السلطة المركزية، ما يعني أن المجلس مهدد طيلة العهدة الانتخابية بإجراء الحل حسب تقدير السلطة المركزية للظروف.

ما نستنتجه أخيرا من خلال ما ورد من أحكام في قانون البلدية لسنة 2011 أن المشرع تراجع عن الاستقلالية المحدودة التي منحت للبلدية في سنة 1990، لنجده يضع البلدية تحت الوصاية المباشرة للسلطة المركزية على الرغم من أن هذه الأخيرة لا تباشر إجراءات الحل إلا بناءً على تقرير من الوالي المختص، ويشدد من الرقابة المفروضة على البلدية في نطاق سلطة السلطة المركزية في حل المجلس الشعبي البلدي استنادا إلى هذه النصوص.

الفرع الثاني: حالات حل المجالس الشعبية البلدية

مما لا شك فيه أن المشرع لم يتوسع في النص على حالات حل المجلس الشعبي البلدي واقتصر على الحالات التي تعرقل عمل المجلس ومن ثم السير الحسن للبلدية وللمصالح العمومية بصفة عامة على المستوى المحلي، لذلك نص على حالات محددة حصرا بنص المادة 46 من قانون البلدية.

ولعل حصر حالات الحل هو أمر وجوبي في تقديرنا كون إجراء الحل من أخطر الإجراءات على استقلالية البلدية، فضلا عن كونه يُعد تدخلا مباشرا من السلطة المركزية في الشأن المحلي سيما إذا علمنا أن هذا الحل يمس ويُعدم وجود أهم جهاز في البلدية وبالأخص كونه الجهاز المنتخب والجهاز التداولي، ومن تم فتوسيع حالات الحل وتركها بدون قيد هو مساس خطير باستقلالية البلدية وبكيانها وبكيان الجهاز المنتخب من طرف مواطنيها وهو أحد مظاهر استقلالية البلدية، بل يعد ضمانة لاستقلاليتها. ومن ثم فتحديد حالات الحل بنص قانوني وبشكل حصري يمنع الجهاز المركزي من الاجتهاد والتفسير الواسع لكل ظرف وكل نشاط لا يتوافق مع توجهاتها ويحد من تدخلها في الشأن المحلي، وتتمثل هذه الحالات وفق ما وردت بنص المادة 46 من قانون 10-11 في الآتي:

أولاً: حالة خرق أحكام دستورية

استنادا إلى المادة 46 من القانون فإنه " يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

في حالة خرق أحكام دستورية.....".

وتنبثق هذه الحالة من وجوبية التزام جميع مؤسسات الدولة ومختلف هيكلها وفروعها (تشريعية، تنفيذية، قضائية) بما هو منصوص عليه في الدستور باعتباره أسمى وثيقة أو أعلى تشريع في الدولة. ومن غير المعقول أن تبقى السلطة المركزية في حالة صمت على مجلس شعبي بلدي يتصرف ويتخذ قرارات تتعارض مع أحكام الدستور ومن بعده قوانين الجمهورية.

على هذا الأساس أجاز المشرع بأحكام المادة 46 السالفة الذكر في حالة قيام مجلس شعبي بلدي بإصدار مداولة مخالفة للأحكام الدستورية أن يقرر بطلان المداولة الصادرة من جهة، ومن جهة أخرى أن تتخذ السلطة المختصة في الدولة قرارا بحل المجلس بصفة كلية ونهائية كجزء لمخالفة النص الدستوري⁽¹⁾، من هذا المنطلق يقع على عاتق كل مجلس شعبي بلدي عبر إقليم الجمهورية الاحترام التام للدستور وعدم مخالفته لأن أساس وجوده وانتخابه هو الدستور في حد ذاته.

ومع ذلك وعلى الرغم مما يبدو عليه ظاهر هذه الحالة والتي لم يُنص عليها في قوانين البلدية السابقة من وضوح، إلا أن المتمعن في محتواها يجدها تثير الكثير من التساؤلات بل ويشوبها الغموض ذلك أن المشرع لم يضبط حدودها. إذ ما المقصود بخرق أحكام دستورية وفيما تتمثل هذه الأحكام؟.

إن صياغة المادة على هذا النحو تجعل السلطة المركزية التي لها صلاحية الحل في أن تتخذ هذا الإجراء متى تبين لها أن هناك خرق لأحكام الدستور وفقا لتقديرها ولتكيفها وبصفة مطلقة، ومن ثم فهذه

¹. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2017، ص 422.

الحالة تضع المجلس في مواجهة إجراء الحل في أي مرحلة وفي أي وقت من الأوقات أثناء العهدة الانتخابية، ما يجعل عنصر الاستقرار غير قائم من جهة، ومن جهة أخرى للجهة الوصية السلطة المطلقة في اتخاذ هذا الإجراء متى تبين لها أن هناك خرق لأحكام الدستور وإن لم يكن حقيقة، ما يعني أن استقلالية البلدية وهيئتها التداولية بين يدي السلطة الوصية في كل وقت.

ومن خلال التجربة التي عاشتها الجزائر لا نجد مجلسا شعبيا بلديا قد خالف أحكام الدستور من خلال أشغاله ومداولاته، لأن جميع المجالس تستجيب للمتطلبات الدستورية والقانونية ولا يمكن لها أن تتجه خلاف ذلك، ومع ذلك من الممكن أن تحصل مثل هذه الحالة على المستوى العملي لذلك عالج المشرع هذه المخالفة بوجوب حل المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

تستوجب هذه الحالة أي إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي وجود تجاوز خطير في عملية الانتخاب، وبعد اتباع الإجراءات القانونية المتعلقة بالطعن في صحة العملية الانتخابية والتي ترفع في النهاية أمام المحكمة الإدارية المختصة طبقا لأحكام المادة 170 من قانون الانتخابات 10-16 تُصدر هذه الأخيرة حكما غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، وهي من الحالات المستحدثة بموجب قانون البلدية 10-11، حيث لم يتناول كل من قانوني البلدية السابقين 24-67 و 08-90 هذه الحالة.

وبناءً على منطوق الحكم الإداري الفاصل في مدى صحة العملية الانتخابية ومراقبة مختلف التجاوزات الخطيرة عند إجراء عمليات التصويت يتم إلغاء العملية برمتها وحينها لا يكون لهذا المجلس أي وجود قانوني بعد إلغاء العملية الانتخابية ومن ثم يُحل وجوبا وطبقا للقانون.

وقد استوجبت هذه الحالة ضرورة احترام الأسس والإجراءات القانونية في عملية الانتخابات وبكل مراحلها وبالتالي فهي تعد مكسبا وضمانة لضرورة احترام جميع الإجراءات القانونية في سير العملية الانتخابية وأي تجاوز خطير لذلك يترتب عنه إلغاء العملية قضائيا من طرف المحاكم الإدارية التي تكون أحكامها نهائية أي غير قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة.

ما تجب ملاحظته أيضا حول هذه الحالة أنها غير واضحة المعالم، فالمشرع لم يبين ماهي الأسباب التي تؤدي إلى إلغاء انتخابات البلدية، ولذلك من الضروري تحديد أسباب إلغاء انتخابات جميع الأعضاء، لأننا أمام حالة جماعية في بلدية من البلديات ولا يتعلق الأمر بطعن فردي يمس عضو منتخب فقط، بل يتعلق الأمر بالعملية الانتخابية برمتها لمجلس شعبي بلدي بالكامل، ولذلك ونظرا

لخطورة هذا الالغاء ونتيجته المتمثلة في حل المجلس الشعبي البلدي ككل وجب على المشرع أن يحدد أسباب الالغاء بدقة ولا يترك الأمر على وجه العموم دون تحديد.

ثالثاً: حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

بديهي أن تقدم أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالاستقالة الجماعية يؤدي إلى إفراغ المجلس من محتواه ويزول بزوال صفة العضوية عن أعضائه من جراء تقديم استقالتهم والتي تجيز وتمتخ الرخصة للسلطة المركزية من أن تلجأ إلى حل المجلس. فهو إذا سبب من الأسباب المستوجبة لحل المجلس وإن أمكن القول بقوة القانون كون هذا السبب يستند إلى رغبة جميع الأعضاء أياً كانت انتماءاتهم السياسية في التخلي النهائي عن صفة العضوية في المجلس البلدي المنتخب.

ولعل المتمعن في هذا السبب يجده لا ينبع من فراغ أي أن أعضاء المجلس لا يتخلون عن عضويتهم وبصفة جماعية وتلقائية إنما لأسباب مختلفة ومتعددة، ومما لا شك فيه أنها أسباب خطيرة تمس بوجود المجلس في حد ذاته سواء كانت هذه الأسباب سياسية أو تتعلق بعلاقتهم بالسلطة المركزية و/أو بوالي الولاية وغيرها من الأسباب.

ويؤخذ على الاستقالة الجماعية عدم تمتع السكان المحليون بممثلين لهم على مستوى المجالس المحلية مما يتوجب معه حلها ليتمكنوا من اختيار ممثلين جدد لهم في تلك المجالس. وما يلاحظ في إطار نظام التعددية السياسية أنه إذا ما قدم أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية استقالتهم يُحل المجلس بكامله ولا تُسند المهام المحلية إلى أعضاء قائمة أخرى لم تحصل على الأغلبية احتراماً للاختيار الشعبي الذي وقع على قائمة معينة وعلى برنامج سياسي واقتصادي معين.⁽¹⁾

ما تجدر الإشارة إليه أن المادة 46 من قانون البلدية 10-11 لم تشر أو تحدد الجهة المنوط بها فحص ودراسة هذه الاستقالة الجماعية، فضلاً عن عدم تحديد شكلها فيما إذا كانت استقالة تقدم في شكل طلب صادر من كل عضو على حدى أو تقدم من جميع الأعضاء في وثيقة واحدة.

ولعله في تقديرنا يستوجب على المشرع أن يتدخل ويعالج هذا الفراغ القانوني في قانون البلدية وأن يتجه إلى النص على أن تقدم هذه الاستقالة بصفة فردية، على أساس أن كل عضو انتخب بصفة فردية و لو ضمن قائمة حزبية أو قائمة حرة، يضاف إلى ذلك أن هذه الاستقالة تقدم إلى رئيس المجلس في ظرف مغلق مقابل وصل استلام الذي بدوره يقدمها ويقدم جميع الاستقالات مرفقة بتقرير إلى السيد والي

¹. ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 318.

الولاية الذي يرفعها إلى وزير الداخلية مرفقة بتقرير من جهته هو الآخر عن الحالة الحاصلة ليُصدر قرار الحل كغيره من الحالات بموجب مرسوم رئاسي.

فضلا عن ذلك وما يلاحظ بشأن حالة استقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي أنها حالة عرضية وقلما تحدث، خاصة وأن المجلس يجمع بين العديد من التيارات السياسية ولكل تيار وجهة نظر ومن ثم فنقديم جميع الأعضاء استقالتهم بصفة جماعية وفي نفس الوقت بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي من الصعب تحققها عمليا وفي الواقع الجزائري.

رابعا: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم

إن وجود اختلالات خطيرة داخل المجلس قد تتجلى وتظهر من خلال تسيير البلدية وإذا أدت هذه الاختلالات إلى المساس بمصالح الأفراد والمواطنين ومست بطمأنيتهم، ففي هذه الحالة تتدخل السلطة الوصية المركزية و تحل المجلس نظرا لحياده عما أنشئ من أجله، فغاية وجود المجلس هو العمل على تحقيق التنمية المحلية من خلال تلبية حاجيات ومصالح السكان ورعاية الشؤون المحلية والعمل على إرساء الطمأنينة والسكينة والأمن العام في أوساط المواطنين، فإذا خرج المجلس عن هذا المسار وأصبح هو ذاته من يعطل حركة التنمية فضلا عن عدم اهتمامه بالشأن المحلي فلا مناص أمام هذه الوضعية إلا أن يكون سبيله الحل.

لذلك يتم حل المجلس من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله فالهيئة اللامركزية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف تستحق الحل⁽¹⁾.

وحتى تتحقق هذه الحالة وتبادر السلطة المركزية بإجراء الحل بمقتضى مرسوم رئاسي لا بد أن تتصف هذه الاختلالات بالخطيرة وأن تكون فعلا مؤكدة و مثبتة وتتأكد وتثبت من خلال التسيير البلدي. أي أن يظهر هناك عجز في التسيير أو حتى سوء في التسيير وجعلها احتمالية من حيث المساس بمصالح المواطنين و طمأنيتهم.

هذه الحالة لم يكن منصوصا عليها في قانون البلدية لسنة 1990 ، إلا أنها أضيفت إلى حالات حل المجلس البلدي بموجب أمر 05-03 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم للقانون 90-08 ليتضمنها قانون البلدية الأخير 10-11 وهي من الحالات التي تم استحداثها تشريعا في سنة 2005 من أجل مواجهة

¹. محمد عمر الشوكي، مرجع سابق، ص 309.

الانسداد والوضعية الاستثنائية التي حصلت في ولايتي تيزي وزو وبجاية وحتى تجد السلطة المركزية الغطاء القانوني لاتخاذ إجراء الحل لهذه المجالس.

وفي هذا صرح وزير الداخلية في حينها بقوله " إن هذه الحالة الخاصة بالبلدية قُنتت لمعالجة وضعية خاصة وتسمح بحل مجالس شعبية بلدية وتنظيم انتخابات محلية جزئية في بعض البلديات وخصوصا تلك الموجودة في منطقة القبائل والتي تعرف اضطرابا في تسيير شؤون البلدية"، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى جاءت هذه الحالة بصيغة العموم حيث لم توضح الوضعيات التي تقرر بمقتضاها السلطة المركزية أن المجالس المحلية أصبحت مصدرا لاختلالات خطيرة، وأن نشاطاتها من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ومن ثم يسوغ لها (السلطة المركزية) اتخاذ إجراء حل هذه المجالس مما يجعل استقلالها مهدد دائما⁽¹⁾.

خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلاف الأعضاء الذين زالت عنهم صفة المنتخب

تكون قرارات التصويت في الجلسات عند عقد دورات المجلس العادية والاستثنائية بالأغلبية المطلقة ومن المنطقي أن المجلس الذي يفقد في تركيبته هذه الأغلبية لا يمكن له أن يستمر.

ويتحقق النقص في عدد أعضاء المجلس لعدة أسباب، فإما أن يكون ذلك بسبب الوفيات أو الاستقالات أو الاقصاءات أو حدوث موانع لأعضاء ذات طابع قانوني. فكل هذه الأسباب تؤدي إلى نقص في عدد الأعضاء المشكلين للمجلس وحينها تلجأ السلطة المركزية إلى إجراء حل المجلس رغم اتخاذ الإجراءات القانونية المتعلقة بالإستخلاف المنصوص عليها بالمادة 41 من قانون البلدية⁽²⁾.

وطالما أن المجلس الشعبي البلدي قد فقد الأداة القانونية للتداول وهي الأغلبية فلا يمكنه أن يستمر⁽³⁾، لأن في ذلك تجاوز للنصوص القانونية المحددة لكيفية عمل المجلس وعقد دوراته والتداول في مختلف المسائل، ولا يتصور أن يستمر المجلس في عقد جلساته ودوراته دون بلوغ الحد الأدنى لأعضائه

¹. ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 217.

². تنص المادة 41 من قانون البلدية 10/11 على أنه " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة أخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".

³ – Rachid Zouaïmia, « L'introuvable pouvoir local », Insaniyat, N° 16, 2002, p 31.

وحتى بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية، وهي الحالة التي ورد النص عليها في المادة 46 من قانون البلدية 10-11 مضاهاية بذلك ما كان منصوصا عليه بالمادة 34 من قانون البلدية لسنة 08-90.

سادسا: في حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية
إن الاختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي هو أمر طبيعي فلا يُتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تُعرض على المجلس، على اعتبار أن المجلس قد يتشكل من عدة تيارات سياسية تختلف في توجهاتها وفي نظرتها لتسيير شؤون البلدية وللبرامج المراد تحقيقها وكيفية ذلك. زيادة على كل ما سبق فإن النظام الانتخابي المعتمد في الجزائر المبني على نظام الاقتراع النسبي على القائمة، يجعل المجلس البلدي المنتخب يتكون من عدة أحزاب وقوائم حرة قد تكثر وقد تقل على حسب عدد المقاعد في البلديات وهذا النظام مما لا شك فيه هو الذي يخلق مثل هذه الوضعيات، ومن ثم فمن البديهي حصول خلافات وقد تصل إلى درجة الخلافات الخطيرة التي تعيق السير الحسن للمجلس. في هذه الحالة قد يتعطل عمل المجلس نتيجة هذه التجاذبات والعراقيل التي يخلقها أعضاء في مواجهة أعضاء آخرين أو الرئيس إلى غير ذلك ولعل الواقع العملي كفيل بإثبات هذه الحقيقة. فكثيرة هي العنوانين والمقالات الصحفية التي تتحدث عن الانسداد في المجالس الشعبية البلدية نتيجة الخلافات بين الأعضاء مما يترتب عليه عرقلة سير المجلس ومن ثم عرقلة مصالح البلدية وكل المرافق ومصالح المواطنين.

من أجل تجاوز هذه الوضعية الخطيرة التي تمس بالسير الحسن للمجلس فإن قانون البلدية 10-11 قد منح للوالي في المادة 46 منه فقرة/ 6 بصفته جهة رقابة على البلدية بدرجة أولى وقبل اتخاذ أي إجراء ضد المجلس أن يوجه إعدارا للمجلس من أجل تسوية الوضع وإيجاد حل لهذه الخلافات على مستوى المجلس ذاته وبين أعضائه ودون التدخل من أية جهة.

وفي حالة عدم استجابة المجلس لهذا الإعدار الموجه من طرف الوالي حينها، ينقرر حل المجلس بناءً على تقرير من الوالي إلى وزير الداخلية يوضح له سبب هذه الخلافات والاجراءات المتبعة من أجل انهاء هذه الحالة وبيان بعدم استجابة أعضاء المجلس للإعدار الموجه لهم من أجل حل الاشكالات لتتخذ وزارة الداخلية الاجراءات اللازمة وصولا إلى إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس بصفة نهائية.

سابعا: حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

بما أن عدد البلديات غير ثابت وغير مستقر فحل المجلس استنادا إلى هذه الحالة هو استناد سليم فإذا تم ضم بلدية ما لبلدية أخرى يتم حل مجلسي البلديتين، إذ لا يُعقل أن تتم إدارة بلدية بمجلس شعبي

بلدي لأحدهما ولا يمكن أن تُدار وتُسير بمجلسين لبلديتين معا، وهذه الحالة ليست وليدة قانون 10-11 بل تضمنها قانون البلدية السابق لسنة 1990 وأكد عليها المشرع بمقتضى المادة 46 من القانون الحالي.

ثامنا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

أضيفت هذه الحالة بموجب قانون البلدية 10-11 وهي الحالة التي تتحقق عند استحالة تنصيب المجلس الشعبي البلدي من أصله، سواء لم يتم هذا التنصيب و/أو لم يحصل بمقر البلدية المعتاد أو في أي مكان في البلدية أو حتى خارج إقليم البلدية.

وهي حالة مستحدثة في القانون الجديد وإن كنا نرى أنه ليس من الضروري الإسراع في اللجوء إلى حل المجلس وإنما اتخاذ القرار بتأجيل عملية التنصيب لأجل معينة كقيلة بزوال السبب الذي منع عملية التنصيب في حد ذاتها، وليس البحث عن الحل الأسهل والخطير في نفس الوقت والمؤثر على الحياة العامة وعلى مصالح المواطنين والسير الحسن للمرافق العمومية على مستوى البلدية.

وهذه الحالة في حقيقة الأمر هي أمر واقع وفي الكثير من الأحيان نرى أن لا جدوى من النص عليها ذلك أن عدم تنصيب المجلس في حد ذاته يجعلنا لا نتكلم أصلا على هذا المجلس إنما نتكلم عن أعضاء منتخبين بصفة منفردة، طالما لم يجتمعوا معا بعد ولم تتخذ إجراءات التنصيب بالطرق القانونية ومن ثم لا يمكن حل مجلس لا وجود له من الناحية القانونية.

الفرع الثالث: إجراءات الحل وآثاره

مما لا شك فيه أن المشرع بنصه على حالات الحل على سبيل الحصر كانت غايته من وراء ذلك هي حماية استقلالية البلدية والمجلس الشعبي البلدي ومنعا لتدخل سلطة الوصاية في الشأن البلدي في كل صغيرة وكبيرة، غير أن ما يُؤخذ على أسلوبه في بيان هذه الحالات الحصرية أن معظمها جاءت بصيغة العموم الغموض وتفتح المجال واسعا أمام السلطات المركزية للتدخل والتقدير في ما إذا كانت حالة ما من حالات الحل محققة من عدمها ومن ثم اتخاذ إجراء الحل من عدمه.

وفيما يخص إجراءات الحل فالمشرع لم يتركها في يد سلطة وزارة الداخلية أو الولاية وإنما حصرها في إجراء وحيد هو صدور مرسوم رئاسي لا غير بناءً على تقرير عن الحالة يرفعه السيد وزير الداخلية⁽¹⁾

¹. لقد أحسن المشرع عندما نص صراحة على اتخاذ إجراء الحل بمرسوم رئاسي رفعا لكل غموض ولبس كان يكتنف هذا الإجراء في ظل قانون 08-90 الذي كان ينص في مادته 35 على أن قرار الحل يصدر بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تقرير من وزير الداخلية، غير أن طبيعة هذا المرسوم لم تكن محددة فهل هو مرسوم رئاسي أم مرسوم تنفيذي وهي نفس الطريقة والاجراء الذي كان متبعاً في ظل قانون البلدية لسنة 1967 في مادته 112 والتي تتطابق حرفياً مع المادة 35 من قانون 08-90، لاسيما وأن التغيرات الدستورية التي عرفتها الجزائر بعد 1989 وصولاً إلى التعديل

وهو ما أكدت عليه المادة 47 من قانون البلدية التي جاء فيها "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

ويترتب على صدور مرسوم رئاسي بالحل في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بعض الآثار نذكر منها:

. تُسحب صفة العضوية بالمجلس الشعبي البلدي عن جميع الأشخاص المكونين له بما فيهم الرئيس، فيتم طبقاً للقانون إلغاء مراكزهم القانونية كأعضاء دون المساس بالطبيعة القانونية للبلدية وبشخصيتها المعنوية⁽¹⁾، فالبلدية تبقى متمتعة بالشخصية المعنوية وبكل أجهزتها الإدارية ما عدا طبعاً المجلس البلدي المنتخب ورئيسه، وتبقى الشؤون الإدارية تُسير بالشكل المستوجب في هذه المرحلة الاستثنائية جداً، ولعل وجود الأمين العام للبلدية من شأنه عدم السماح بتوقف كل المصالح البلدية.

. من بين الآثار التي تترتب على حل المجلس هو تعيين متصرف ومساعدين عند الاقتضاء من طرف والي الولاية طبقاً لما تستوجبه المادة 48 من قانون البلدية ويكون هذا التعيين في مدة لا تتجاوز 10 أيام من تاريخ صدور المرسوم الرئاسي بالحل في الجريدة الرسمية، وهذا حتى لا تتعطل الشؤون البلدية ومصالح المواطنين وبصفة عامة المرافق العمومية على مستوى البلدية.

غير أن ما يُؤخذ على هذا النص هو عدم تحديده لصفة هذا المتصرف ومن يكون وهل له الدراية التامة بالشأن المحلي، أم يكون أي شخص تتوافر فيه بعض المؤهلات سواء العلمية أو السياسية أو الاجتماعية أو التاريخية إلى غير ذلك.

يُضاف إلى ما سبق أن عبارة مساعدين كذلك جاءت عامة فهل يعني بها مساعدين اثنين أو مساعدين بصفة الجمع أي من اثنين فما فوق⁽²⁾، ومن ثم كان على المشرع أن يكون أكثر وضوحاً ولو

الدستوري لسنة 2008 لا تجعل نفس الأحكام تسري ومن ثم فالمشرع بمقتضى المادة 47 من قانون البلدية الحالي تجاوز هذا الغموض ونص على صدور الحل فقط بمقتضى مرسوم رئاسي.

¹ بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 219.

² الواضح في صياغة هذا النص باللغة العربية يكتفه غموض لكن بالرجوع إلى النص باللغة الفرنسية نجده أكثر دقة حيث جاء النص على أن المساعدين هما شخصين لا ثالث لهما وفق الآتي:

" En cas de dissolution de l'assemblée populaire communale, le wali désigne dans les dix (10) jours qui suivent la dissolution de l'assemblée, un administrateur et **deux assistants**, le cas échéant, chargés de gérer les affaires de la commune ".

بالإحالة إلى التنظيم في هذا الشأن لتحديد الشروط المتوفرة في الشخص المتصرف وبيان ذلك فيما إذا كان هذا المتصرف من ضمن الأعضاء المنتخبين الذين كانوا يشكلون المجلس الشعبي البلدي المنحل⁽¹⁾. أن الأثر المباشر للحل وتعيين المتصرف ومساعديه عند الاقتضاء هو تسيير شؤون البلدية كلها ولم يقصرها المشرع على تسيير الشؤون والأعمال الجارية في الإدارة واتخاذ القرارات التحفظية والاستعجالية فقط والتي من شأنها المحافظة على أملاك البلدية و/أو حمايتها⁽²⁾ مثلما كان معمولا به في قانون 08-90. مما لا شك فيه أن توسيع مهام هذا المتصرف ومساعديه بالتكفل بتسيير شؤون البلدية وبصفة شاملة دون استثناء ولمدة 06 أشهر كاملة وقد تصل إلى سنة ونصف عندما يتصادف صدور المرسوم الرئاسي بالحل مع السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وهو ما يُعد مساسا واضحا وصريحا باستقلالية البلدية كجماعة محلية لا مركزية، ويُعد تدخلا واضحا في صلاحيات البلدية من طرف أشخاص معينين إداريا وليس بالانتخاب.

. أن الحل الصادر ينتهي مفعوله بمجرد أن تُجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال أجل ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولكن إذا صادف وأن صدر المرسوم الرئاسي بالحل في فترة السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية فلا مجال لإجراء هذه الانتخابات وفقا لما نصت عليه المادة 49 من قانون البلدية⁽³⁾، ويستمر المتصرف ومساعديه في أداء مهامهم بصفة كاملة إلى غاية انتهاء العهدة الانتخابية وإجراء انتخابات عامة لكل المجالس الشعبية البلدية على المستوى الوطني.

¹. ولعل الغاية من هذا الموقف هو تجنب التسيير الكارثي الذي عرفته الجزائر للبلديات في فترة التسعينات عندما حُلّت المجالس الشعبية البلدية، وبدلا من تعيين مجالس مؤقتة لتسيير شؤون البلدية الاستعجالية والأعمال الجارية وغيرها من الأمور الإدارية الضرورية لحسن المرافق العمومية وتسيير الشأن العام في البلدية وفقا لما تستوجبه المادة 36، تم تعيين ما يسمى بالمندوبيات البلدية التي تشكلت من أشخاص في غالبيتهم لا علاقة لهم بالتسيير وبالشأن المحلي، مما أثر كثيرا على تسيير البلديات سيما وأن تلك الفترة طالت لسنوات، أي إلى غاية إجراء انتخابات محلية لتحل المجالس الشعبية البلدية المنتخبة محل المندوبيات البلدية، و للتفصيل في مفهوم المندوبيات البلدية والأسباب التي جعلت السلطة في حينها تلجأ إليها راجع الشيخ سعدي، مرجع سابق، ص 134 وما بعدها.

². المشرع بالمادة 48 من قانون البلدية الحالي أعطى الصلاحية التامة للمتصرف ومساعديه لتسيير شؤون البلدية برمتها ودون استثناء وهذا الوضع خلافا لما كان سائدا في ظل قانون البلدية 08-90 الملغى الذي كانت مادته 36 تنص فقط على أن المجلس المؤقت والذي يعينه الوالي يتكفل بتسيير الأمور الإدارية المستعجلة والقيام بالأعمال الإدارية الجارية في الإدارة بغية ضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية والحفاظ على ممتلكات البلدية ولا يتدخل في كل الشؤون لاسيما المستوجبة إصدار بشأنها مداولات.

³. تنص المادة 49 من قانون البلدية على أنه " تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية.....".

المبحث الثاني

الرقابة الممارسة على الأعضاء المنتخبين

إن مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها جهات الوصاية ممثلة في والي الولاية والجهات المركزية تمتد من المجلس كهيئة منتخبة إلى كل عضو مشكلا لهذا المجلس، وقد تدخل المشرع من خلال المادة 40 وما بعدها من قانون 10-11 مبرزا مختلف الحالات التي يسمح فيها لجهة الوصاية بفرض رقابتها وتدخلها في الشأن البلدي، ويمكن تقسيم هذه الحالات إلى فئتين، تتمثل الفئة الأولى في الحالة التي تؤدي إلى تجميد مؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي (مطلب أول)، بينما تتجسد الفئة الثانية في الحالات التي تؤدي إلى زوال الصفة عن المنتخب بصفته عضوا بالمجلس الشعبي البلدي بصفة نهائية والتي بدورها تنقسم إلى أسباب إرادية وأسباب غير إرادية (مطلب ثان).

المطلب الأول

تجميد عضوية المنتخب بصفة مؤقتة

يتم تجميد عضوية المنتخب البلدي من خلال إجراء وحيد هو التوقيف عن ممارسة المهام بصفته منتخبا بالمجلس الشعبي البلدي.

فالتوقيف هو تجميد العضوية مؤقتا للأسباب التي استوجبتها المادة 43 من قانون البلدية 10-11 وتتعلق هذه الأسباب بالمتابعة الجزائية بكل صورها والتي تنتهي بأي إجراء من الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية. غير أنه وقبل بيان أحكام هذه الحالة أي حالة التوقيف من حيث التعريف وأسبابها وإجراءاتها وأثارها في ظل القانون الحالي يجب معرفتها في ظل قوانين البلدية السابقة.

الفرع الأول: إجراء التوقيف عن ممارسة المهام في ظل القوانين القديمة

لم يختلف المشرع في قانون البلدية الساري المفعول عما جاءت به قوانين البلدية السابقة في هذا الشأن بأن منح جهة الوصاية سلطة توقيف أي عضو منتخب متى توافرت الأسباب والشروط التي تؤدي إلى ذلك، فقد نص قانوني البلدية لسنة 24-67 و 08-90 على إجراء التوقيف غير أن القانون الحالي كان أكثر تشددا في فرض الرقابة الوصائية للوالي من خلال منحه السلطة التامة دون أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي مثلما كان الأمر عليه في القانونين السالف ذكرهما.

أولاً: بالنسبة لقانون البلدية رقم 67-24 والتعديل اللاحق له سنة 1981

لقد كان هذا الوضع في قانون البلدية 24-67 غامضاً حيث نصت المادة 92 منه على حالة عامة تجسدت في العبارة " كل نائب بلدي يصبح في وضع لا يسمح له بتاتا بمتابعة نيابته على الوجه المشروع بسبب أفعال طارئة بعد انتخابه يجوز إبعاده من المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم".

فهذا النص وكما هو واضح من صياغته يطرح عدة اشكالات سواء ما تعلق منها بمفهوم الوضع الذي يصبح فيه هذا المنتخب البلدي وما هي الأفعال التي تمنعه من عمله وغيرها من الاشكالات، مما جعل تطبيق هذا النص في الواقع العملي في الفترة التي تلت صدوره صعبة للغاية بل وخلق مشاكل كثيرة على مستوى البلديات.

هذا الغموض تداركه المشرع من خلال تعديل قانون البلدية سنة 1981 بمقتضى قانون 09-81 الصادر في 04/07/1981 المعدل والمتمم لقانون البلدية رقم 67-24 ولحق هذا التعديل المادة 92 التي جاء فيها " كل منتخب في مجلس شعبي بلدي يرتكب خطأ جسيماً سواء أكان إخلالاً بمهمته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه بقرار معلل من الوالي في مدة لا تتجاوز شهراً ويمكن أن يُمدد مفعول هذا الاجراء إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية، بناءً على اقتراح يقدمه الوالي مرفقاً برأي مجلس التنسيق الولائي.

غير أنه إذا تعرض لمتابعة جزائية يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه".

يتضح من خلال هذا النص أن المشرع نص على التوقيف كإجراء لتجميد العضوية بصفة مؤقتة في المجلس، لكنه لم يمنح هذه السلطة لجهة الوصاية المباشرة وهي الوالي بل وسع مجاله لجهات أخرى وهي وزير الداخلية ما يجعل وأن الوصاية أو الرقابة الإدارية من هذا الجانب مشددة بالنظر إلى الجهة التي لها الحق في اتخاذ القرار سواء كانت سلطة محلية أو سلطة مركزية ومن خلال ذلك لنا تسجيل ما يلي:

1. من حيث السلطة المخولة بإصدار قرار التوقيف

يتضح من خلال النص أن المشرع لم يقصر اتخاذ قرار التوقيف كإجراء لتجميد العضوية بصفة مؤقتة بالنسبة للعضو المنتخب على جهة الوصاية المباشرة وهي والي الولاية، بل وسع من ذلك بأن منح هذه الصلاحية للسيد وزير الداخلية بصفته جهة مركزية.

غير أن وزير الداخلية لا يتدخل مباشرة ويصدر قرار التوقيف بصفة تلقائية إنما يكون ذلك بعد أن يصدر الوالي قرارا بالتوقيف لمدة شهر واحد، وبعد انتهاء المدة المقررة (شهر) يقوم الوالي برفع تقرير يضمه اقتراح بتمديد مدة التوقيف على السيد وزير الداخلية مشفوعا برأي يقدمه مجلس التنسيق الولائي. معنى ذلك أن وزير الداخلية لا يصدر القرار مباشرة بعد انتهاء مدة الشهر المتخذة من الوالي إنما بعد دراسة التقرير الذي يرفع له من السيد الوالي وبتوصية منه يقترح فيها تمديد مدة التوقيف إلى ثلاثة أشهر أخرى، حينها فقط يتدخل السيد وزير الداخلية ويصدر قرار بتمديد مفعول هذا الإجراء إلى مدة ثلاثة أشهر أخرى بعد انتهاء الشهر الأول.

ما نخلص إليه من هذا النص، أن المشرع وسع من نطاق الرقابة الإدارية على البلدية من خلال منح وزارة الداخلية ممثلة في وزير الداخلية سلطة اتخاذ قرار تمديد التوقيف بعد القرار المتخذ من الوالي بما له صلاحيات في هذا الشأن.

2. من حيث سبب التوقيف

من خلال نص المادة 97 يتبين وأن التوقيف لا يتجسد إلا إذا تحققت الأسباب الآتية:

أ. ارتكاب خطأ جسيم يتعلق بالمهام المنوطة بالعضو المنتخب

أورد المشرع بنص المادة 92 المعدلة عبارة الخطأ الجسيم وهي عبارة جد واسعة وتخضع للسلطة التقديرية لجهة الرقابة سواء الوالي أو وزير الداخلية، ذلك أن عدم تحديد متى يكون الخطأ جسيما من عدمه يجعل منتخبي البلدية رهينة القرار الذي سيتخذه الوالي متى تبين له وأن تصرفا معيناً يشكل خطأ جسيما أم لا وحسب تقديره، يضاف إلى ذلك أن المشرع قرن هذا الخطأ الجسيم بمناسبة أداء العضو المنتخب لمهامه وبما يشكل إخلالا واضحا وجسيما بمناسبةها وحسب تقدير الوالي.

ب - ارتكاب خطأ جسيم بما يعد مخالفات جزائية

تخضع هذه الحالة أيضا للسلطة التقديرية لجهة الوصاية، فكلما تبين لها أن خطأ ما يُعد جسيما ويشكل مخالفة جزائية كان لها اتخاذ قرار توقيف العضو المنتخب لمدة شهر عن مزاوله مهامه.

ج . في حالة تعرض المنتخب المحلي لمتابعة جزائية

تعتبر هذه الحالة امتدادا للحالة السابقة، غير أنه في هذه الحالة تتم متابعة العضو المنتخب بصفة رسمية من طرف النيابة بما لها من سلطة الملاءمة، فإذا اتخذ وكيل الجمهورية الإجراءات القانونية فيما يخص متابعة هذا الشخص بصفة رسمية، فحينها يجب توقيفه عن ممارسة مهامه إلى حين صدور قرار

نهائي من الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾، ومهما كانت طبيعة وموضوع المتابعة الجزائية سواء كُيفت على أنها جنائية أو جنحة فالعبرة من وراء ذلك أن إجراء المتابعة قد تمّ بصفة رسمية.

3. من حيث مدة التوقيف

نص أمر 24-67 المعدل والمتمم بقانون 09-81 فيما يتعلق بمدة توقيف العضو المنتخب على مدتين متتابعتين تبعا لمن يتخذ القرار، فيوقف أولا لمدة شهر من تاريخ اتخاذ القرار عندما يصدره الوالي. ثم تأتي المدة اللاحقة وهي الأطول بحيث تمدد هذه المدة كأقصى حد إلى 03 ثلاثة أشهر. كما أن مدة التوقيف قد لا تكون محددة في حالة المتابعة الجزائية، إذ أن متابعة الجهة القضائية قد تستمر شهر أو شهرين أو حتى سنة سنوات تبعا لمآل القضية وقد لا تفصل المحكمة الجزائية في القضية وعهدة المنتخب الموقوف تنتهي. ما يعني أن المتابعة الجزائية قد تنهي حياة المنتخب بصفته كعضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي نهائيا.

من هذا المنطلق فإن العضو المنتخب في ظل هذا القانون يكون تحت طائلة قرار الوالي أو وزير الداخلية فيما يخص المدة التي يوقف فيها، وقد يكون تحت طائلة أخطائه المتسببة في المتابعة الجزائية وحينها يتحمل مسؤولية ذلك ومسؤولية إنهاء صفته كمنتخب إذا طال أمد المتابعة الجزائية إلى غاية انتهاء العهدة الانتخابية حتى ولو استفاد لاحقا من البراءة أو أمر بانتفاء وجه الدعوى أو ألا وجه للمتابعة أو حفظ ملف المتابعة.

4. من حيث إجراءات التوقيف

في حقيقة الأمر يصدر قرار جهة الوصاية سواء كانت جهة مباشرة (والي الولاية) أو جهة مركزية (وزير الداخلية) دون حضور العضو المنتخب الصادر ضده القرار، فلا يُستدعى للدفاع عن نفسه فهو قرار يصدر بصفة منفردة وحسب تقدير جهة الوصاية على الرغم من أن المشرع استوجب على مصدر القرار أن يعلّله، لكن رغم ذلك وطالما أن العضو لا يُمكن من الدفاع عن نفسه فهذا أمر في حد ذاته

¹. تتعدد الجهات القضائية المختصة المخولة قانونا بالفصل والتصدي للمتابعة الجزائية ، فقد يصدر قرار من السيد وكيل الجمهورية يقرر من خلاله بحفظ القضية لانتهاء الوصف الجزائي، وحينها يبلغ مقرر الحفظ إلى المعني الذي عليه تقديمه للوالي لأجل رفع التوقيف بعد هذا الإجراء، وقد يكون القرار النهائي من السيد قاضي التحقيق الذي يصدر أمر بالألا وجه للمتابعة أو بانتفاء وجه الدعوى ولا يستأنف هذا الأمر نهائيا، كما يمكن أن يكون القرار النهائي من غرفة الاتهام فيما يخص القرارات والأوامر الصادرة عن قاضي التحقيق ولا يطعن فيها من أي طرف كان، وقد يصدر القرار من محكمة الجنابات أو من محكمة الجناح سواء بالإدانة أو البراءة وبناء على هذا القرار يتحدد مصير العضو المنتخب في المجلس.

يُشكل تشديدا في فرض نظام الرقابة على الأعضاء المنتخبين ويحد من استقلالية البلدية ومجلسها المنتخب ككل.

ثانيا: بالنسبة لقانون البلدية 90-08 الصادر في 07 أفريل سنة 1990⁽¹⁾

جاء قانون البلدية لسنة 1990 في ظل التحولات التي عرفت الجزائر بعد صدور دستور 1989 وتحول الجزائر نحو الديمقراطية والتعددية الحزبية الأمر الذي يستدعي معه بطبيعة الحال تغيير مختلف القوانين استجابة لهذا التحول.

وتجسيدا لهذا التحول جاء قانون البلدية لسنة 1990 بأحكام مغايرة للقانون السابق فيما يخص إجراء توقيف العضو المنتخب، رغبة من المشرع حينها في منح أكبر استقلالية للبلدية ومجلسها المنتخب وكذلك التخفيف من فرض الرقابة الوصائية ويتجلى ذلك في الجهة مصدرة القرار أو سبب التوقيف وأيضا الإجراءات ومدة التوقيف.

1. من حيث الجهة مُصدرة القرار

خول المشرع بموجب المادة 32 من قانون البلدية⁽²⁾ جهة وحيدة لإصدار قرار التوقيف هي والي الولاية فقط، فلم تعد لوزير الداخلية كما كان الشأن في القانون السابق أي سلطة في إصدار قرار التوقيف، وهو ما يُعد تخفيفا في الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي المنتخبين. كما أن قرار الوالي بالتوقيف لم يعد كما كان عليه الأمر في السابق يُمارس بصفة مطلقة وتلقائية إنما أضحى يُتخذ بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، فأصبح بذلك لهذا الأخير دور في إصدار قرار التوقيف من خلال تقديم رأيه سواء تم ذلك في دورة عادية أو غير عادية تبعا للحالة المراد مناقشتها والبت فيها، وهو ما يُعد تحولا في توجه المشرع في إشراك المجلس الشعبي البلدي ككل في اتخاذ قرار التوقيف لأحد أعضائه على الرغم من كون رأيه ليس ملزما للوالي ولكنه مع ذلك يُسهل المهمة على الوالي الذي يصدر قرارا بعيدا عن أي تعسف أو احتكار.

2. من حيث سبب التوقيف

¹. راجع تفصيل ذلك برارة وهيبية، مرجع سابق، ص 217.

². تنص المادة 32 من قانون 90-08 على أنه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه.

يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

على خلاف ما تضمنه القانون السابق، فإن قانون البلدية لسنة 1990 تضمن سببا وحيدا للتوقيف طبقا لنص المادة 32 هو المتابعة الجزائية دون غيرها والتي تحول دون مواصلة العضو المنتخب لمهامه في المجلس الشعبي البلدي.

ما يُفهم من نص المادة السالف ذكرها أن التوقيف لا يكون بصفة تلقائية متى تمت متابعته جزائيا وإنما يُشترط في تقديرنا أن تكون هذه المتابعة حائلا دون مواصلة مهامه بشكل مباشر، وتقدير ذلك يعود للمجلس الشعبي البلدي الذي يقدم رأيه للوالي لاتخاذ قرار التوقيف.

فقد تتم متابعة العضو المنتخب على أفعال بسيطة لا تؤثر على أداء مهامه كجرحه السب مثلا الموجهة منه ضد أي شخص من العامة، وبالتالي فمتابعته لارتكابه هذه المخالفة هو فعلا لن يؤثر على أداء مهامه بصفته عضو منتخب، والمشرع عندما أوجب أخذ رأي المجلس إنما للتدقيق في الأفعال محل المتابعة وفيما إذا كانت لها تأثير مباشر على مهامه كعضو منتخب في المجلس الشعبي البلدي أم لا.

أما إذا كانت المتابعة تتعلق بأفعال خاصة بالمال العام وبالتسيير أو ذات وصف جنائي من المحتمل أن يتم إيداعه المؤسسة العقابية وغيرها من الأوصاف تؤثر بشكل مباشر على تواجده كعضو منتخب بالمجلس، وتكون حائلا أمام ممارسته لمهامه في أي لجنة من اللجان أو بصفته أحد نواب الرئيس أو غيرها من المهام التمثيلية للبلدية فإن المجلس لا محال سيقدم رأيه للوالي من أجل توقيف هذا العضو.

3. من حيث مدة التوقيف

لم يحدد المشرع في المادة 32 من قانون 08-90 أي مدة للتوقيف، إنما ترتبط مدة التوقيف بمآل المتابعة الجزائية وهو صدور قرار نهائي من الجهة القضائية في أية مرحلة من مراحل سير المتابعة والدعوى الجزائية، فقد تطول مدتها وقد تقصر تبعا للجهة القضائية التي تصدر القرار النهائي خلافا للقانون السابق الذي حددها بشهر تمدد بقرار من وزير الداخلية إلى ثلاثة أشهر.

4. من حيث إجراءات التوقيف

اشترط المشرع في توقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية تعليل القرار من طرف والي الولاية وهو ما يشكل ضمانا أمام تعسف السلطة الوصية، يضاف إلى ذلك أن تسبيب وتعليل الوالي لقراره حتما سيتضمن الإشارة إلى رأي المجلس الشعبي البلدي.

ما تجب ملاحظته أن قانون البلدية لسنة 1990 لم يضع أحكاما تسمح للعضو المنتخب من الدفاع عن نفسه كما كان الشأن في القانون الملغى لسنة 1967، و نرى أن الأمر جد معقول في ظل هذا القانون كون المسألة لا تتعلق بمهام العضو المنتخب وإنما تتعلق بمتابعة جزائية ثابتة بإجراءات قانونية

من الجهات القضائية ولا سلطة لأي جهة في مناقشة قرارات السلطة القضائية، وما على العضو المنتخب إلا تقديم القرار الذي يقضي ببراءته من أجل رفع هذا التوقيف أو قرار أو الأمر بانتفاء وجه الدعوى أو أن لا وجه للمتابعة أو مقرر بحفظ القضية من طرف وكيل الجمهورية المختص.

. الممارسة العملية بعد صدور قانون 90-08

إن هذا التحول الذي عرفه قانون البلدية والتخفيف من حدة الوصاية المفروضة على الأعضاء المنتخبين بصفاتهم الشخصية، وقصر سبب التوقيف الوحيد على المتابعة الجزائية لم يدم طويلا بعد أن فُرضت الأحداث التي عرفتها الجزائر عقب توقيف المسار الانتخابي في سنة 1992 ودخول الجزائر وضع استثنائي وما صاحبه من حل كبير للمجالس الشعبية كما أوضحناه في المبحث الأول.

فقد صدر المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ والذي منحت أحكام المادة الثامنة منه للسلطة المختصة في الدولة اتخاذ جميع التدابير المستوجبة للحفاظ على النظام العام، ما جعل التخفيف من الوصاية التي وردت في المادة 32 من قانون 90-08 تعرف تراجعا ملحوظا أين جاء النص فيها على أنه " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها...". ما يجعل من السلطة الوصية في الدولة مركزية كانت أو محلية لها كامل السلطة في توقيف أي عضو أو حل أي مجلس شعبي بلدي وغير ذلك من الاجراءات متى كان فيه مساس بالنظام العام وعرقلة عمل المؤسسات والمرافق والمصالح العمومية وكل ذلك بحسب تقدير الجهات الوصية مركزية أو محلية، كون الوضع استثنائي وتقتضيه مصلحة البلد والحفاظ على الحياة العامة للمؤسسات العمومية وغيرها.

وقد تجسد ما تضمنته المادة 08 من المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ وباقي موادها، بأن بادرت السلطة الحاكمة آنذاك بإصدار مرسوم تنفيذي تحت رقم 92-143 الذي بمقتضاه منحت للوالي سلطة توقيف عضوية المنتخبين المحليين التابعين للبلدية أو الولائية على حد السواء، بشكل يؤكد التراجع التام عن التخفيف الذي ورد في قانون البلدية والحد من استقلالية المجلس الشعبي البلدي لصالح السلطة المركزية. ويتجلى ذلك من خلال نص المادة الأولى من المرسوم التي جاء فيها " يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ".

ومن خلال هذا النص يتجلى بوضوح إطلاق الصلاحية التامة للوالي باتخاذ قرار التوقيف في أي وقت شاء ولأي سبب كان ودون تسبب ودون أخذ رأي أي جهة كانت سواء تعلق الأمر بالمتابعة الجزائية أو لا يتعلق بها، فالمرسوم أعطى للوالي السلطة التقديرية التامة في اتخاذ قرار التوقيف.

ما نستخلصه من خلال هذا المرسوم والمراسيم اللاحقة له إلى غاية صدور قانون البلدية لسنة 2011 وبعد رفع حالة الطوارئ بمقتضى أمر 01-11 المؤرخ في 23 فيفري 2011 هو تراجع المشرع عن التخفيف من الوصاية على الأعضاء المنتخبين المحليين، وهو أمر بديهي خاصة مع ما عرفته الجزائر في فترة التسعينات من ظروف استثنائية تجعل دون شك كل السلطات المحلية أو المركزية مجتدة لاتخاذ أي إجراء من أجل المحافظة على النظام والأمن العام وعلى المؤسسات العمومية وعملها.

وعليه واستقراء لمختلف نصوص قوانين البلدية السابقة والملغاة بمقتضى القانون 10-11 نجد أن المشرع شدد في بداية الأمر من الرقابة الوصائية أو الإدارية الممارسة على المنتخبين المحليين، ثم بعد ذلك لجأ إلى التخفيف منها بما يُعد مكسبا للمنتخبين المحليين وتجسيدا لاستقلالية البلدية إلى حد ما على الرغم من أن المشرع في قانون 08-90 أغفل مسألة غاية في الأهمية وهي الضمانة التي تُمنح للعضو المنتخب في الرجوع إلى منصبه واكتساب العضوية من جديد بعد صدور القرار النهائي جزاء المتابعة بالبراءة أو بأي و صف في صالحه، أو حتى بالإدانة والحكم عليه بغرامة لا تحول دون أدائه لمهامه⁽¹⁾. غير أن الظروف التي عرفتها الجزائر بعد إعلان حالة الطوارئ نسفت كل هذه الاستقلالية وهذا التخفيف والتي استمرت لسنوات، فيا ترى هل سار قانون البلدية الحالي في اتجاه التخفيف من الرقابة المفروضة على المنتخبين المحليين أم اتجه إلى التشديد فيها بما يسلب البلدية استقلالها؟.

اجابتنا عن هذا التساؤل تكون من خلال ما سنوضحه في الفرع الثاني المتعلق بإجراء التوقيف في ظل قانون البلدية الحالي 10-11 و من خلال الممارسة العملية.

الفرع الثاني: إجراء التوقيف في ظل قانون رقم 10-11

نصت المادة 43 من قانون البلدية على أنه " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير

¹ بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الدولي الخامس، حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدو المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتعاون مع جمعية هانس صيدل الألمانية يومي 03 و 04 ماي 2009 المنشور في مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06 بسكرة 2010 ص 111.

قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا مهامه الانتخابية".

يتجلى من خلال نص هذه المادة أن المشرع قد عالج مسألة توقيف العضو المنتخب بشكل مخالف لقانون البلدية 24/67 وكذا قانون 08/90 السابق دراستهما بل وجاء بأحكام - مقارنة بأحكام قانون 08/90 - أكثر شدة وتوسعا في الأسباب المؤدية للتوقيف المؤقت ودون تحديد لمدة التوقيف ولنا توضيح ذلك في الفقرات الآتية:

أولا: من حيث الجهة المختصة بالتوقيف

حصر المشرع الجهة المخولة قانونا بإصدار قرار التوقيف في والي الولاية فقط بصفته سلطة وصاية مباشرة على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة، بخلاف قانون البلدية لسنة 67 الذي كان يوسع من مجال ذلك إلى وزير الداخلية.

من جهة أخرى فإن والي عند إصداره لقرار التوقيف لا يستعين بأي رأي لأي هيئة كما جاء في قانون البلدية لسنة 1990 الذي كان يستلزم على والي الاطلاع على قرار المجلس الشعبي البلدي فيما يخص اتخاذ إجراء التوقيف من عدمه، على الرغم من أن رأي المجلس الشعبي البلدي كان غير ملزم للوالي.

ويتصل والي بموضوع المتابعة وفقا للإجراءات القانونية المعمول بها، أي أن مهمة إخطار الجهات الإدارية تكون على عاتق النيابة العامة، ويكون ذلك من خلال قيام النيابة العامة بالاتصال بالوالي أو إخطاره بموجب مراسلة بأن العضو المنتخب محل متابعة قضائية، أو أن تقوم النيابة العامة بإخطار المجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه ثم يقوم هذا الأخير بإخطار والي الولاية.

ما نستخلصه من أحكام المادة 43 من القانون الحالي أن المشرع منح السلطة التامة للوالي في توقيف أي عضو منتخب عن ممارسة مهامه دون غيره، ما يدل على تراجع المشرع في التخفيف من الرقابة التي تبناها في ظل قانون 08-90.

1. سبب التوقيف

لقد حددت المادة 43 المشار إليها أعلاه الأسباب التي تؤدي بالوالي متى تحققت إلى توقيف العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، وهذه الأسباب وعلى عموميتها جاءت على سبيل الحصر وليس للوالي الحق في توقيف أي شخص خارج هذه الحالات⁽¹⁾ وتتمثل إجمالاً في الآتي:

أ. عند وجود متابعة جزائية ضد العضو المنتخب

لم يُسقط المشرع الجزائري في قانون البلدية الحالي المتابعة الجزائية كسبب للتوقيف وأبقى عليها كحالة لتوقيف العضو المنتخب مثلما كان عليه الأمر في قانون 90-08. بينما الجديد الذي جاء به قانون 10-11 هو حصر مجال المتابعة الجزائية في الجرح والجنايات المتعلقة بالمال العام والأفعال الماسة بالشرف دون غيرها من المتابعات القضائية الأخرى مهما كانت خطورتها.

. ففيما يخص المتابعة القضائية المتعلقة بالجرح والجنايات يجب أن تتعلق بالمال العام، ذلك أن انتخاب الشخص واكتسابه للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي يعود أولاً وأخيراً إلى الثقة التي وضعها فيه منتخبيه ومن ثم لا يمكن أن يستمر العضو في ممارسة عهده الانتخابية إذا ثبت ما يمس هذه الثقة، خاصة وأن المجلس الشعبي البلدي يعمل على حماية المال العام.

فإذا تمت متابعة عضو منتخب على أساس جنائية أو جنحة تتعلق بمساره بالمال العام فيجب توقيفه كونه لم يعد أميناً على هذا المال، ومن ثم فمن حق منتخبيه توقيفه عن ممارسة مهامه إلى حين ثبوت خلاف ذلك بمقتضى حكم قضائي نهائي يثبت براءته من المتهم الموجهة إليه. كل ذلك حفاظاً على مصداقية المجلس الشعبي البلدي وعدم التستر على ناهبي المال العام والفاستدين، فالأولوية للمصلحة العامة على حساب مصلحة العضو المنتخب المتابع.

. أما فيما يخص المتابعة القضائية بسبب متعلق بجرائم ماسة بالشرف، فإن سبب التوقيف في هذه الحالة يعود إلى أن ما يدفع المنتخبين إلى انتخاب شخص دون آخر هو ما يتميز به الشخص من حسن للسلوك والسمعة الطيبة، وطالما أن عنصر الثقة قد تم زعزاعه جراء هذه المتابعة فإنه لا يجدر أن يكون هذا المنتخب محلاً للثقة ووجب توقيفه إلى حين الفصل نهائياً في الدعوى الجزائية المباشرة ضده بصفة رسمية.

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 284.

وهو - مع الأسف - ما شهدته عدد كثير من البلديات على أرض الواقع نتيجة الممارسات المخلة بالشرف لبعض رؤساء البلديات والمنتخبين المحليين وكانت أفعالهم محل نشر على نطاق واسع عبر شبكات التواصل الاجتماعي خلال سنة 2018.

ما تجب ملاحظته على نص المادة أعلاه في بيان أسباب التوقيف المبينة على وجود متابعة قضائية تتعلق بالمال العام أو الإخلال بالشرف، يعتبر أمرا غير كاف طالما أن ثمة من الأفعال ما تُعد أخطر من هذه الأفعال قد يرتكبها العضو المنتخب وتتم متابعته ومع ذلك لا يتم توقيفه. وهو أمر لا نراه يستقيم إذ يجعل التوقيف من هذه الناحية يأخذ طابعا تمييزيا بين عضو وآخر على الرغم من أن كلا العضوين متابعين قضائيا، ولا يمكن التحجج بأن الفقرة الثانية المتعلقة بالتوقيف بسبب اتخاذ إجراء من الإجراءات القضائية كفيلة برفع هذا التمييز، ومن ثم نرى وجوب اتخاذ إجراء التوقيف كلما كانت المتابعة ذات وصف جنائي مهما كان نوع الجريمة المتابع بها.

ب . عندما يكون محل تدابير قضائية تحول دون ممارسة عهده الانتخابية

لقد ترك المشرع في نص المادة 43 المجال واسعا فيما يعد من التدابير القضائية التي تمنع المنتخب البلدي من ممارسة مهامه، ويمكن القول أن هذه التدابير تتعلق دائما بالمتابعة الجزائية سواء عن طريق إيداع الشخص المؤسسة العقابية بصفة مؤقتة أو وضعه تحت نظام الرقابة القضائية، كما يمكن تصور تدابير قضائية أخرى ذات طابع مدني كمن يتم الحجر عليه لأي سبب من الأسباب، وبالتالي فترك المشرع النص على عمومته من شأنه أن يوسع من تدخل الوالي وإقرار التوقيف مباشرة حتى ولو لم تكن هناك متابعة جزائية.

ما تجب ملاحظته حول نص قانون البلدية الحالي أن الوالي يتخذ إجراء التوقيف بشكل مباشر ودون اختيار أو استبعاد عدم التوقيف، متى ثبت له وأن العضو المنتخب تمت متابعته جزائيا بناءً على الوثائق تحت تصرفه. وهذا بخلاف ما تضمنته المادة 32 من قانون 90-08 من عبارة تفيد أن التوقيف هو إمكانية للوالي يمكن أن يتخذها كما يمكن له صرف النظر عنها، بينما ما جاءت به المادة 43 هو أن الأمر أصبح وجوبيا بتوقيف العضو المنتخب متى ثبتت متابعته قضائيا بعبارتها "يوقف الوالي". بمعنى لم يعد للوالي سلطة الاختيار فهو ملزم باتخاذ إجراء التوقيف طالما تمت المتابعة القضائية بصفة رسمية⁽¹⁾.

¹ - Essaid Taib, la démocratie à l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, revue idara n°02, 1991, p67.

2. مدة التوقيف

لم تُشر المادة 43 من قانون 10/11 إلى المدة التي يستغرقها إجراء التوقيف إنما تتحدد بناءً على مآل المتابعة القضائية، فقد تنتهي المتابعة عند وكيل الجمهورية من خلال إصدار مقرر بحفظ القضية، أو قد تنتهي بأمر السيد قاضي التحقيق بألا وجه للمتابعة أو بانتفاء وجه الدعوى عند عدم الاستئناف من أي طرف أو بتأييد هذه الأوامر من طرف غرفة الاتهام عند الاستئناف من طرف النيابة العامة، أو بالبراءة عند الإحالة على محكمة الجرح أو على محكمة الجنايات وبعد استنفاد كل طرق الطعن إلى غير ذلك من الاجراءات التي تؤدي إلى صيرورة المتابعة القضائية إلى نهايتها كلية.

ويبدأ سريان التوقيف منذ لحظة صدور القرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾، كما أن قراره بالتوقيف له أثر فوري ومباشر ولا يتوقف على إجازة أية جهة أخرى إدارية كانت أو قضائية، وينجم عن صدور هذا القرار أن كل الأعمال التي يباشرها العضو الصادر في حقه التوقيف غير منتجة لآثارها. ومع ذلك فإن المسؤولية تتحملها البلدية مبدئياً إذا ما ألحق ضرر بالغير نتيجة هذه الأعمال التي يقوم بها هذا العضو بصفته ومهمته التي أوكلت إليه قبل قرار التوقيف، على أن ترجع البلدية على هذا العضو أمام الجهة القضائية المختصة نتيجة هذا الخطأ الشخصي⁽²⁾.

ولعله في تقديرنا أن سريان قرار التوقيف لا يكون نافذاً إلا من تاريخ تبليغ القرار للعضو المعني به بصفة شخصية أو على الأقل من تاريخ نشره وتبليغ رئيس المجلس بالقرار الذي بدوره يبلغه للمجلس الشعبي البلدي وللعضو المنتخب، إذ من غير المعقول أن يصدر القرار في غياب العضو المعني ثم نلزمه بعدم مباشرة أي عمل بصفته عضو منتخب أو ما هو مكلف به بصفته عضو في لجنة من اللجان أو بصفته نائبا لرئيس المجلس أو غيرها من المهام.

كما أن ما تجب ملاحظته أيضاً وتبعاً لما أوضحناه سابقاً، أن المشرع استعمل عبارة "...إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة..." وهي عبارة توحى بأن الشخص يبقى موقوفاً إلى حين صدور حكم نهائي. لكن في حقيقة الأمر مآل المتابعة القضائية ليس دائماً بصدور حكم نهائي، فقد تنتهي أمام السيد وكيل الجمهورية أو أمام قاضي التحقيق أو أمام غرفة الاتهام وحينها لا نكون أمام مصطلح الحكم في حد ذاته إنما أمام أوامر أو قرارات قضائية، ومن ثم فاستعمال المشرع لعبارة حكم

¹. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم عنابة، الجزائر 2004، ص 162.

². تنص المادة 144 من قانون 10-11 على أن " البلدية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبةها.

وتلزم البلدية برفع دعوى الرجوع أمام الجهة القضائية المختصة ضد هؤلاء في حالة ارتكابهم خطأً شخصياً".

نهائي من الجهة القضائية المختصة أمر لا يُنصف بالدقة وشمول كل هذه الاجراءات. لذا نرى وجوب تعديل النص بتوسيع رفع التوقيف أو تثبيته نهائيا بمآل المتابعة القضائية (الجزائية) بصفة نهائية. وما قيل على الفقرة الأولى من المادة 43 يقال على الفقرة الثانية، أي أن المشرع ربط مدة التوقيف ورفع بناءً على ما يصدر في القضية من حكم نهائي، فجاءت المادة 43 بفقرتها الثانية بعبارتها "...في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

فاستعمل المشرع مصطلح صدور حكم نهائي بالبراءة يجعل وأن باقي الاجراءات لا تدخل في هذا المفهوم، فهل يعني حصول العضو المنتخب على أمر بانتفاء وجه الدعوى مثلا من قاضي التحقيق أو من غرفة الاتهام يأخذ حكم البراءة أم لا ؟ وهل يكون له نفس الأثر في استعادة مكانته وصفته كعضو منتخب يباشر ممارسة مهامه بصفة عادية وفورية ودون تأخير، أم أن الأمر سيطرح عدة تأويلات لاسيما إذا تمسك خصومه أو الوالي بحرفية النص وهو الحصول على حكم بالبراءة.

إن المشرع في نص المادة 43 لم يكن دقيقا بأن جعل الحصول على البراءة هو الشرط الأساسي للعودة إلى ممارسة مهامه دون غيره بحرفية النص، ومن ثم نرى من الضروري توسيع هذا الأمر ليشمل كل القرارات والأوامر والأحكام التي تصدر من الجهات القضائية بما فيها الأحكام القضائية الفاصلة ببطان إجراءات المتابعة أو التحقيق أو غيرها، حتى لا يبقى العضو المنتخب معلقا على شرط وحيد وهو الحصول على البراءة، ومن ثم تطول مدة توقيفه أو يفتح المجال لتعسف سلطة الوصاية في ذلك وحرمان العضو المنتخب من ممارسة مهامه بصفته عضو منتخب من طرف مواطني البلدية.

ثانيا: من حيث إجراءات إصدار قرار التوقيف المؤقت عن ممارسة المهام

خلافا لقانون 08-90 نجد المادة 43 من قانون البلدية 10-11 قد جعلت أمر توقيف أي عضو منتخب يستأثر به الوالي دون غيره من الأشخاص أو هيئات الوصاية محليا كانت أو مركزيا، ودون استشارة أو الاطلاع على رأي أي جهة منتخبة مثلما كان عليه الحال في قانون 08-90 الملغى التي كانت نصوصه توجب على الوالي الاطلاع على رأي المجلس الشعبي البلدي، حتى ولو كان غير ملزم. فالقانون الحالي يهمل تماما دور الهيئة التداولية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي على الرغم من أن هذا العضو هو أحد أعضائه وكان الأولى استطلاع رأي المجلس في أمر التوقيف.

فالوالي هو وحده من يتخذ قرار التوقيف مباشرة عقب إعلامه بأن عضو ما تمت متابعته قضائيا أو كان محل إجراءات قضائية تحول دون ممارسة مهامه الانتخابية والتمثيلية، سواء بمراسلة أو اخطار من النيابة العامة أو بأي شكل كان. فقط يتعين على الوالي عندما يتخذ قرار التوقيف أن تكون بين أيديه

الاثباتات على المتابعة القضائية أو على الاجراءات القضائية التي تمنع أي عضو منتخب من ممارسة مهامه بصورة صحيحة، وهو طبقا لحرفية نص المادة 43 من القانون لا يملك سلطة الخيار بين التوقيف أو عدمه، فطالما أن ثمة متابعة قضائية ثابتة فهو ملزم باتخاذ إجراء التوقيف المؤقت.

ما تجب الإشارة إليه كذلك أن قرار التوقيف يتخذه والي الولاية بصفة منفردة ومن دون الاستماع إلى أي شخص أو أي ممثل هيئة كمثل المجلس الشعبي البلدي مثلا، ولا يُسمح فيه للعضو المنتخب من الدفاع عن نفسه وبيان أن المتابعة أو الاجراءات القضائية ليست مهمة ولا تؤثر على عمله، أو أن المتابعة لا تتعلق بالجرائم المتعلقة بالمال العام أو من الجرائم غير الماسة بالشرف، فهو يصدر قراره بصفة انفرادية ومن دون تسبيب.

ثالثا: من حيث آثار التوقيف

لعل ما يُثبت ما توصلنا إليه في الفقرات السابقة أن المشرع تراجع فعلا عن التخفيف في ممارسة سلطة الوصاية على الأعضاء المنتخبين وعلى المجلس الشعبي البلدي ككل، وبالتالي تراجع وعزوفه عن منح الاستقلالية للبلدية والتي كان من المفروض أن تتمتع بها سيما في ظل الدولة الحديثة والديمقراطية جعل السلطة الكاملة للوالي في إصدار قرار التوقيف وبالشكل الذي يراه ودون بيان أسباب ذلك.

فالمشرع بالمادة 43 لم يلزم الوالي بتسبيب قرار التوقيف (قرارا معللا) كما كان عليه الأمر في القوانين السابقة، ما يعني أن للوالي السلطة التامة في توقيف أي عضو ولو كانت الإجراءات القضائية المفتوحة ضده بسيطة ولا تؤثر في أداء مهامه⁽¹⁾، طالما أنه لا يمكن لأحد مراقبة قراره غير المُسبب والمعلل. إذ كيف يمكن مناقشة ومراقبة قرار الوالي من طرف العضو المنتخب أو أي جهة أخرى مركزية كانت أو قضائية طالما أنه يفتقر إلى التسبيب، فهذا التشديد التام في فرض الرقابة وفي بسط سلطة الجهة المعنية محليا في مواجهة الهيئات المنتخبة إنما يعزز توجه المشرع في الحد من استقلالية البلدية في هذا الشأن.

فعدم التسبيب يحرم العضو المنتخب من ضمانة مهمة له في مواجهة قرارات الوالي التي قد تتجاوز سلطاته وتدخل في خانة القرارات التعسفية لاسيما إذا كان للعضو دور مهم و متميز على مستوى البلدية، وقد يكون من المنتقدين لسياسة الوالي على المستوى المحلي أو من تيارات لا تستجيب وبرنامج وتوجه

¹. إذا كان التوقيف بعد المتابعة القضائية (الجزائية) لا يطرح أي إشكال طالما توجد بيد الوالي جميع الاثباتات على المتابعة القضائية وبصفة رسمية عن أفعال فيها مساس بالمال العام والمخلة بالشرف دون غيرها، فإن مسألة التوقيف بمجرد وجود إجراءات قضائية ضده تمنعه من ممارسة مهامه يطرح أكثر من تأويل ويفتح المجال في تقديرنا للتعسف سيما إذا كانت هذه الاجراءات التي لم يعرفها المشرع بسيطة ولا تؤثر على حسن سير مهام العضو المنتخب ومن ثم المجلس ككل.

الوالي على مستوى المحلي، بمعنى آخر أن عدم التسبب سوف يضع المنتخبين المحليين أمام نوع من الغموض والحيرة وعدم الاستقرار⁽¹⁾.

بل يضاف إلى عدم تسبب القرار الذي يصدره الوالي بتوقيف العضو المنتخب، هو سكوت نص المادة 43 من قانون 10-11 عن الإشارة إلى الطعن في القرار الصادر عن الوالي بالتوقيف سواء كان هذا الطعن إداريا كالتظلم الرئاسي أو التدريجي، أو باللجوء إلى الجهات القضائية الإدارية المختصة بواسطة دعوى الإلغاء لأي سبب كان.

وإن كان سكوت المشرع عن إقرار هذا الحق لفائدة العضو المنتخب لا يعني أنه غير جائز، فطالما لم يمنعه بصريح المادة 43 من قانون 10-11 فإنه يبقى جائزا ويمكن للعضو المنتخب الطعن فيه أمام القضاء بواسطة دعوى الإلغاء، شريطة احترام الآجال القانونية الخاصة برفعها المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾.

ومع ذلك يبقى الأمر الذي يجب أن ننوه إليه هو أن العضو المنتخب حتى ولو رفع دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر عن الوالي أمام المحكمة الإدارية فإنه يكون في موقف ضعيف من حيث إمكانية إلغاءه، لسبب وحيد وهو أن القرار الصادر محل دعوى الإلغاء غير مسبب، وغياب التسبب سيكون حائلا دون شك أمام قضاة المحكمة الإدارية في مناقشته وبيان مدى صحة قرار الوالي بشأن التوقيف من الناحية القانونية وأنه لا يوجد فيه تجاوز أو تعسف في استعمال سلطاته... وغير ذلك من الحالات التي تُبنى عليها دعوى الإلغاء وتؤسس عليها.

¹. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة منقحة مزيدة طبقا لأحدث التعديلات، دار الفكر العربي، القاهرة 1992، ص 152.

². تنص على مواعيد رفع دعوى الإلغاء وإجراءاتها المواد من 829 إلى 832 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ تنص المادة 829 على أن "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

وتضيف المادة 830 على أنه "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يُعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2) لتقديم طعنه القضائي الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة".

فمن أجل رفع هذه الصرامة على أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة بما يضمن معه الحفاظ على استقرارهم في أداء مهامهم، نرى أنه من الضروري استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي من جهة حول قرار التوقيف والذي يجتمع بصفة استثنائية للبحث في هذه المسألة، كما يجب من جهة أخرى أن يُسبب الوالي قراره ويُبلِّغ للمعني بالأمر شخصيا بسعي من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كل ذلك بناءً على تعديل أحكام المادة 43 من قانون البلدية 10-11 حتى نضمن عمل مستقر وعهدة انتخابية هادئة لجميع أعضاء المجلس وحتى تكون دافعا لهم للعمل بكل أمانة وجدية وعدم وضعهم تحت طائلة التخوف من قرارات الوالي التي قد تنهي حياتهم التمثيلية وحتى حياتهم السياسية على المستوى المحلي والوطني في المستقبل.

إن من بين الآثار الناتجة عن قرار التوقيف الصادر من الوالي في حق العضو المنتخب والتي تستنتج من نص المادة 43 من قانون 10-11 هو أن المشرع وضع شرطا وحيدا أو بعبارة أخرى رتب نتيجة وحيدة لأجل مباشرة العضو المنتخب لمهامه، وهو وجوب حصوله على حكم نهائي بالبراءة فقط بعبارتها " في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة...".

ويعني ذلك أن العضو المنتخب إذا حصل على حكم بالإدانة ومهما كانت هذه الإدانة كغرامة أو عقوبة موقوفة التنفيذ مثلا فإنه يبقى موقوفا ولا يحق له الرجوع إلى منصبه ومباشرة مهامه في إطار عهده الانتخابية.

المطلب الثاني

إنهاء عضوية المنتخب من المجلس الشعبي البلدي

حددت نصوص قانون البلدية وقانون الانتخابات مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بخمس سنوات، غير أن عضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي قد تنتهي لعدة أسباب منها ما يعود لأسباب إرادية وتتمثل في الاستقالة والتخلي عن المنصب (فرع أول)، ومنها ما يرجع إلى أسباب لا إرادية أي خارجة عن إرادة العضو المنتخب وتتمثل في الوفاة والإقالة والاقصاء أو عند حصوله على مانع قانوني (فرع ثان) وهي الحالات التي سنتناولها اتبعا في الآتي:

الفرع الأول: الأسباب الإرادية.

قد تنتهي عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي بمحض إرادته وهي ما تسمى بالاستقالة التي يقدمها بصفة شخصية ومباشرة، كما يُعد العضو المنتخب في حكم المستقيل عندما يتخلى عن منصبه بصفة إرادية حتى ولو لم يُعبّر عن ذلك صراحة وهو ما سنبرزه في الآتي:

أولاً: الاستقالة من منصب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي

من المعلوم أن التقدم إلى منصب ما والبقاء فيه يخضع بالأساس لرغبة الشخص، إذ يجوز له استمرارية البقاء في المنصب أو التخلي عنه متى أراد ذلك، على أن تبقى رغبته في الحالة الأخيرة موقوفة على قبولها من طرف الجهة المعنية بتعيينه كقاعدة عامة في جميع الوظائف والمناصب. بينما كاستثناء قد لا تقبل الجهة الوصية الاستقالة لأسباب متعددة سيما حاجة الجهة المستخدمة لخدمات الشخص الراغب فيها وفي بعض الأحيان قد ترفضها لحاجة الوطن لخدمات ذلك الشخص.

فالاستقالة هو الفعل الرسمي الذي يقوم به الشخص بالتخلي عن وظيفته أو منصبه، وسواء حصل عليه بالانتخاب أو بالتعيين (التوظيف)، بينما لا يعتبر ترك المنصب أو الوظيفة مع انتهاء الفترة المحددة لها استقالة، وإنما نكون أمام استقالة إذا اختار الموظف بإرادته ترك منصبه، على عكس انتهاء مدة التوظيف أو الفصل الصادر بقرار من الجهة المستخدمة. وعلى الرغم من أن الاستقالة هي قرار يخضع لإرادة الفرد إلا أنه في معظم الحالات بسبب عوامل خارجية سواء ما تعلق منها بالعمل أو بأسباب شخصية.

فهي إذاً وسيلة قانونية لإنهاء المهام وهي حق معترف به لأي موظف سواء كان منتخبا أو معيناً، وبالتالي لكل عضو منتخب الحق في تقديم استقالته من عضوية المجلس الشعبي البلدي متى كانت له مبرراته الخاصة لتقديمها.

واستقالة أي عضو من عضوية المجلس، وبالتبعية من كل المهام الموكلة له بهذه الصفة قد يكون لأسباب تتعلق بظروف العمل داخل البلدية ومجلسها أو حتى عمل رئيسه الذي قد لا يكون راض عنه، أو يكون تنفيذا لتعليمات وتوجيهات قيادته الحزبية أو بسبب عدم رضاه عن البرامج المسطرة من المجلس ورئيسه، أو نتيجة لتدخل سلطة الوصاية باستمرار في عمل المجلس بما لها من سلطة رقابة على أعمال المجلس أو قد يكون مهماً من طرف رئيس المجلس وغيرها من الأسباب المتعلقة بأداء مهامه.

كما قد تكون هذه الاستقالة لأسباب شخصية تمنعه من مواصلة مهامه في المجلس كأسباب عائلية قاهرة أو من أجل إكمال تعليمه وأبحاثه خارج الوطن، أو رغبته في مواصلة عمل معين خارج الإطار

التمثيلي أو تكليفه بمهام أخرى على مستوى مؤسسات عامة أو خاصة قد تكون له فيها فائدة أكثر وعلى مستقبله المهني السياسي وغيرها من الأسباب الشخصية التي لا علاقة لها بدوره التمثيلي على مستوى المجلس الشعبي البلدي.

ما تجب الإشارة إليه بشأن أسباب تقديم الاستقالة أنه يجب على العضو المنتخب إذا كانت استقالته لا تتعلق بدوره في تمثيل منتخبه على أكمل وجه والدفاع عن مصالحهم ومصالح البلدية، فعليه أن يراعي قبل تقديمها مصالح بلديته ومصالح المواطنين الذين وضعوا في شخصه الثقة التامة لتمثيلهم في المجلس الشعبي البلدي، لأن هذه الثقة هي أمانة تحمل مسؤوليتها وعليه تحملها كاملة وإلى غاية انتهاء العهدة الانتخابية وعدم تغليب مصالحه الشخصية عن مصالح بلديته ومنتخبه الذين اختاروه كونه الشخص المناسب للدفاع عن مصالح الشؤون العامة لهم وبلديتهم.

أما بشأن إجراءاتها فقد نظمتها المادة 42 من قانون البلدية 10-11 والتي تكون بإرسال العضو المنتخب لاستقالة مكتوبة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام. وبعد تلقي رئيس المجلس لهذه الاستقالة يقوم بعرضها وتقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي لأجل البث فيها بموجب مداولة في أول دورة له، ولا يخصص لها مداولة استثنائية بناءً على عقد دورة استثنائية، ثم بعد ذلك يتم إخطار والي الولاية بهذه الاستقالة بناءً على ما تضمنته المداولة في أول دورة أو بموجب مداولة أثناء انعقاد دورة المجلس والمتزامنة مع تقديم الاستقالة.

إذا بعد عقد الدورة وإقرار هذه الاستقالة والتي لا يملك المجلس بشأنها السلطة التقديرية في قبولها أو رفضها، كونها حق للعضو وله حق التخلي نهائياً عن عضوية المجلس للأسباب التي يُقدرها هو شخصياً، فما على المجلس إلا إقرار هذه الاستقالة بموجب مداولة حتى تُتخذ الإجراءات القانونية لاستخلاف هذا العضو المستقيل بصفة نهائية لتكملة تشكيلة المجلس، على أن يكون ذلك في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً من تاريخ إقرارها بموجب مداولة المجلس والتي تودع بالولاية.

بمعنى أن سريان مدة الشهر المستوجبة لمباشرة إجراءات الاستخلاف تبدأ بعد إيداع المداولة لدى الوالي مقابل وصل الاستلام⁽¹⁾.

¹. تنص المادة 55 في فقرتها الثانية من قانون البلدية 10/11 على أنه "... توقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل الاستلام....".

على أن المداولات المودعة وفقا للفقرة أعلاه ومع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 من قانون البلدية 10-11 تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية⁽¹⁾ و وفقا لما جاءت به المادة 56 من ذات القانون.

ويتم استخلاف العضو المستقيل بالعضو الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي، بمعنى أن الشخص الذي يستخلفه يجب أن يكون من نفس القائمة التي ينتمي إليها العضو المستقيل ويكون ترتيبه الأخير في القائمة، وبمعنى أدق آخر عضو مترشح في القائمة الذي توقفت عنده القائمة الفائزة في الانتخابات ومن نفس الحزب أو القائمة الحرة.

ما تجب الإشارة إليه أن هذه القاعدة وإن كانت تحافظ على استقرار المجلس وعدم اختلال التوازن والتمثيل داخل المجلس وهياكله، فإنه من غير المنطقي أن تبقى ذات القائمة محافظة على نفس عدد الأعضاء المنتخبين، فكان الأولى توسيع هذا الاستخلاف إلى باقي القوائم التي لها نسبة أكبر من حيث النتائج المحصل عليها في الانتخابات ولا تُحصر فقط العملية على القائمة التي ينتمي إليها العضو المستقيل، لأن هذه الاستقالة هي إرادية وقد لا تتعلق بالحزب أو القائمة التي ينتمي إليها ومن ثم فهو فعل فردي ومعزول عن الحزب أو القائمة الحرة التي كان ينتمي إليها، فلا يجب أن نجعل هذا المنصب حق مكتسب للقائمة التي ينتمي إليها العضو المستقيل، ونعوضه بعضو آخر من ذات القائمة بل يجب أن توسع لباقي القوائم حسب النتائج المحصل عليها.

أخيرا إن استخلاف العضو المستقيل يكون بناءً على قرار يصدره الوالي باعتباره السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي، وهو وحده من يتخذ قرار الاستخلاف وتثبيت هذا العضو الجديد في هذا المنصب التمثيلي والذي يبلغ إلى البلدية عن طريق رئيسها وكذلك إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي حتى تُتخذ الاجراءات القانونية والعملية لتكليف هذا العضو الجديد بمهامه أو انضمامه إلى لجنة من لجان المجلس. وليس بالضرورة أن يشغل هذا العضو الجديد المنصب الذي كان يشغله العضو المستقيل ذلك أن مهام هذا الأخير كانت مستوجبة في حينها وفقا لعمل المجلس والبرنامج الذي تم تسطيره آنذاك، كما

¹. وتتعلق أحكام هذه المواد بالمداولات التي تستوجب مصادقة الوالي عليها وتتعلق بالميزانيات والحسابات وقبول الوصايا والهبات الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، وكذلك المداولات التي تكون باطلة بقوة القانون والتي تتخذ مخالفة للدستور وغير المطابقة للقوانين وغير المحررة باللغة العربية والماسة برموز الدولة وشعاراتها وكذلك المداولات التي تكون لأحد أعضاء المجالس المنتخبة مصلحة فيها وتتعارض مع مصالح البلدية سواء باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أحد أصوله و فروع...
أصوله و فروع...

أن العضو الجديد ليس بالضرورة أن يكون في مستوى العضو المستقيل أو العكس، لذلك فهذا الاستخلاف لا يكون بالضرورة بقدر مكانة العضو المنتخب السابق.

ثانياً: التخلي عن المنصب بصفة إرادية (الاستقالة التلقائية)

تعتبر الاستقالة التلقائية من مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على كل منتخب بالمجلس الشعبي البلدي والتي يمكن التعبير عنها بحالة التخلي عن المنصب.

غير أن تنظيم هذه الحالة والحقوق المرتبطة بها وأحكامها يختلف فيما إذا كان الأمر يتعلق بأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وبين رئيس الهيئة التنفيذية ممثلاً في رئيس المجلس.

1 . الاستقالة التلقائية الخاصة بأعضاء المجلس الشعبي البلدي

تختلف الاستقالة التلقائية (الإقالة) عن الاستقالة العادية السابق الإشارة إليها سواء من حيث مفهومها أو من حيث أسبابها أو من حيث الجهة المخولة قانوناً بإصدارها.

أ . مفهومها:

يقصد بها أن العضو المنتخب يصبح في حالة استقالة مفروضة وذلك عند تحقق الحالات التي حددها القانون في المادة 45 منه، وتتعلق بالغيابات المتكررة عن دورات المجلس حددها المشرع بثلاث غيابات دون عذر مقبول أو سبب مشروع، وفي هذه الحالة للوالي إعلان حالة الاستقالة المفروضة⁽¹⁾ والتي ورد بيان أحكامها وأسبابها بالمادة 45 من قانون البلدية 10-11.⁽²⁾

ب . سبب الاستقالة وشروطها:

إن سبب الاستقالة التلقائية وفق ما ورد من أحكام المادة 45 هو تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس، ولتحقق هذه الحالة يجب أن تتحقق الشروط الآتية:

. **حصول تغيب:** والمقصود به بموجب نص المادة المذكور أعلاه هو عدم حضور العضو دورات المجلس والذي تناقش فيه كل المسائل المطروحة في جدول الأعمال والمتعلقة بالحياة العامة للمواطنين وبقضايا التنمية وغيرها، وهي الغاية التي اختير على أساسها من طرف مواطني البلدية، ومهمته بناءً على هذا

¹ . عمر صدوق، مرجع سابق، ص 107.

² . تنص المادة 45 من قانون 10-11 على أنه " يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة الاستماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك"

الاختيار هو تمثيل منتخبه على أكمل وجه، فالغياب المتكرر يجعله ليس أهلا لهذه المهمة بل وتزعزع الثقة التي وُضعت في شخصه وفي برنامج حزبه المقدم في أثناء ترشحه في الحملة الانتخابية.

كما أن التغيب المقصود في هذا المعنى هو الغياب المادي (الجسدي) والقانوني بمعنى أن يغيب العضو عن الدورة كاملة أي خلال 05 أيام التي تستغرقها الدورة، فمن يقوم بتوكيل عضو آخر للحضور محله لا يُعد في حكم الغائب، كما لا يعد في حكم المتغيب من يحضر بداية الدورة ثم يغادرها طالما حضر بداية جلسات الدورة وتم حساب النصاب القانوني بحضوره، ولا يُعد متغيبا كذلك من يغيب عن جلسة من الجلسات أثناء انعقاد الدورة.

. حصول الغياب في ثلاث دورات خلال السنة: أي يغيب نصف عدد الدورات العادية في خلال السنة⁽¹⁾ زيادة على الدورات الاستثنائية،⁽²⁾ وإن كانت هذه الأخيرة تأتي لمعالجة ظروف استثنائية فلم ينص عليها المشرع من بين أسباب هذا الغياب، بمعنى أنه سكت عن بيان آثار تغيب العضو المنتخب عن الدورة الاستثنائية، وسبب ذلك في تقديرنا يرجع إلى أن المجلس قلما يعقد دورات استثنائية بالمقارنة مع الدورات العادية التي يصل عددها إلى 06 دورات سنويا ومن ثم فلا يكون هناك مجالا لعقد الدورات الاستثنائية.

. أن تتميز الدورة بالعادية أما الاستثنائية فلا تنطبق عليها أحكام هذه الاستقالة.
. ألا يقدم مبرر شرعي ومقبول عن سبب الغياب وإلا عُد مقصرا ومهملا في أداء مهامه الانتخابية خلال العهدة المنتخب من أجلها.

. ضرورة الاعلان عن هذه الاستقالة التلقائية من طرف والي الولاية، إذ دون هذا القرار لا يُعد مستقبلا تلقائيا ولا يندرج ضمن أحكام المادة 45 من القانون.

فإذا اجتمعت كل هذه الشروط نكون أمام الاستقالة التلقائية المنصوص عليها بالمادة 45. والغاية في حقيقة الأمر من إقرار هذه الاستقالة هو منع الغيابات المستمرة والمتكررة كما لا يُعقل أن يعقد المجلس المنتخب من مواطني البلدية دوراته دون حضور أعضائه⁽³⁾.

¹. عدد دورات المجلس الشعبي البلدي هو ست دورات بمعدل دروة كل شهرين، وهو ما نصت عليه المادة 16 من قانون البلدية 10-11 بعبارتها " يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (2) ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام...".

². نصت على هذه الدورات المادة 17 من قانون 10/11 والتي جاء فيها " يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي".

³. مكلل بوزيان، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، مجلة الإدارة، المجلد رقم 09، العدد2، 1999، ص 50.

ولعل المتمعن في أحكام المادة 45 السالف ذكرها يجد أن المشرع تشدد في فرض هذا النوع من الرقابة، من خلال حرصه على وجوب أن يتحلى الأعضاء بالانضباط وحضور جميع الدورات ما عدا في الظروف الاستثنائية التي قد يستحيل فيها على العضو الحضور إلى الدورات أين يستوجب عليه تقديم المبرر الخاص بهذا الغياب.

فعدم حضور العضو المنتخب للدورات المختلفة وبكل جلساتها هو اعتراف ضمني من العضو المنتخب بتخليه عن القيام بواجباته المسندة إليه وانصرافه عن ممارسة العهدة الانتخابية وعدم تمثيل من انتخبه لأجل تسيير ورعاية مصالحهم.

ج . الجهة المختصة بإصدار قرار الاستقالة التلقائية:

طبقا للمادة 45 من قانون 10-11 يعود قرار الاستقالة التلقائية إلى المجلس الذي يعلن عن استقالة العضو تلقائيا لتغيبه عن حضور دورات المجلس، ثم بعد ذلك يتم إخطار الوالي بصفته سلطة وصاية. بخلاف حالتي التوقيف والإقصاء فإن قرار الاستقالة التلقائية ليس بيد الوالي بصفة مباشرة إنما يعود الاختصاص فيه للمجلس، ويكون الوالي في هذه الحالة جهة إخطار فقط أي بعد اتخاذ المجلس للقرار. من خلال مقارنة هذه الحالة بحالتي التوقيف والإقصاء التي سنوضحها لاحقا نجد أن المشرع في هذه الحالة قد منح سلطة اتخاذ قرار الاستقالة التلقائية للمجلس في حين يُتخذ في الحالات الأخرى من طرف الوالي ودون الرجوع والمرور على جهاز المجلس الشعبي البلدي.

د . آثار الاستقالة التلقائية و ضمانات العضو المنتخب:

يتمثل الأثر المباشر لقرار الاستقالة التلقائية وفقا للأحكام المبينة أعلاه في إنهاء حياة العضو كعضو منتخب بالمجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية التي انتخب من أجلها، ذلك أن محل قرار الاستقالة التلقائية هو وضع حد نهائي ودائم للعضو البلدي المنتخب وذلك بإلغاء عضويته نهائيا بالمجلس، ويترتب على هذا القرار اتخاذ الاجراءات القانونية وفقا لقانون البلدية وقانون الانتخابات في استخلاف العضو المُقال بعضو احتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها العضو المستقيل تلقائيا⁽¹⁾.

ولعل من أهم الضمانات التي منحها المشرع للعضو المنتخب الذي تم إعلان استقالته، هو عدم إعلان غيابه من طرف المجلس إلا بعد استدعائه وسماعه لتبرير هذا الغياب.

وإذا كان قانون البلدية الحالي يعتبر أن منح العضو المنتخب الذي سيصدر قرار استقالته التلقائية من المجلس فرصة لتقديمه وسماع مبرر غيابه هو ضمان من الضمانات الممنوحة له، فإننا نرى أنها

¹. بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 99.

ضمانة غير كافية، بل أن الحل الذي اعتمده المشرع في ظل قانون 1967 حسب رأينا هو الضمانة الفعلية لحماية المنتخب الذي تغيب لسبب أو لآخر، وذلك بأن منحه الحق في تقديم إيضاحات ومبررات غيابه للوالي⁽¹⁾، وأن يكون له الحق في الطعن في القرار الصادر بحقه قضائيا، ما يجعله وأن مشروعية القرار ستكون محل رقابة من القضاء.

ويمكن للمحكمة أن تقضي بقبول طعنه ومن ثم تلغي قرار الوالي وهي الضمانة الحقيقية للعضو المنتخب فضلا عن كونها من الضمانات التي نطالب بها من خلال بحثنا هذا بأن يتجه المشرع نحو فرض الرقابة القضائية والتخلي تدريجيا عن الرقابة الإدارية المتشددة المطبقة بموجب أحكام قانون البلدية. كما أنه ومن باب المقارنة بين ما تضمنته أحكام قانون 10/11 وقانون 1967 ومقارنتها بأحكام قانون 08-90، نجد أن المشرع تراجع في هذا الأخير عن معالجة مسألة غياب الأعضاء المنتخبين عن حضور الدورات، إذ جعل الاقالة الحكيمة مرتبطة بوجود العضو في حالة من حالات التنافي أو وجوده في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، ولم يعالج أصلا غياب الأعضاء عن حضور الدورات⁽²⁾ ليعود كما أشرنا سابقا في قانون 10-11 ويجعل الغيابات أحد الأسباب التي تضع العضو في خانة الاستقالة التلقائية.

2 . الاستقالة التلقائية الخاصة برئيس المجلس الشعبي البلدي

ليس للاستقالة التلقائية الخاصة برئيس المجلس نفس الأحكام المتعلقة بالاستقالة الخاصة بكل عضو من الأعضاء المشكلين للمجلس الشعبي البلدي، فهو يعبر عن تخليه عن المنصب إما بالاستقالة والتي لا تُتخذ إلا وفقا للأحكام الواردة بالمادة 73 من قانون 10-11 ، وإما أن يتخلى فعلا عن منصبه من دون تقديمه لهذه الاستقالة.

أ . التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة

إن لرئيس البلدية دور مزدوج كما سبق الإشارة إليه، فهو من جهة يمثل البلدية التي يرأسها ومن جهة ثانية يمثل الدولة على المستوى المحلي (البلدي). وتقتضي هذه الازدواجية في مهام الرئيس أن يكون دائم الحضور والتواجد على مستوى البلدية في الظروف والأوضاع العادية، أما إذا حصلت له ظروف استثنائية

¹ تنص المادة 90 من قانون البلدية لسنة 1967 على أنه " كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية (03) ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيا، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته التصريح باستقالته من قبل الوالي إلا إذا طعن في ذلك في خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة".

² فقد نصت المادة 31 من قانون 08-90 على أنه " يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي".

حالة المرض أو العجز أو غيرها من الحالات التي لا دخل له فيها، فإن ذلك يدخل ضمن الأحكام المتعلقة بالظروف الاستثنائية.

. مفهوم حالة الاستقالة الخاصة برئيس المجلس

إن الاستقالة المراد بيان أحكامها في هذه الفقرة تختلف عن الاستقالة العادية السابق الإشارة إليها فيما يخص العضو المنتخب، ذلك أن رئيس المجلس الشعبي البلدي من حقه أن يعلن عن استقالته بصفة تلقائية ولأي سبب كان سواء ذا طبيعة شخصية خاصة أو بسبب ممارسة مهامه كرئيس للبلدية.

فالاستقالة العادية هي الاستقالة التي حُددت أحكامها بموجب المادة 73 من قانون البلدية 10-11 والتي منحت لرئيس البلدية الحق في تقديم استقالته، وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ليس ككل الأعضاء من حيث المهام المسندة إليه، فقد أوجب عليه المشرع إتباع إجراءات قانونية تتمثل في دعوة المجلس الشعبي البلدي للاجتماع لتقديم استقالته سيما وأن أعضاء المجلس هم الذين انتخبوه وبالتالي فمن باب أولى أن تقدم هذه الاستقالة إلى المجلس وبصفة مباشرة.

ولا يمكن أن تثبت هذه الاستقالة بصفة رسمية إلا من خلال صدور مداولة من المجلس تُرسم ذلك وأن تُرسل هذه المداولة إلى والي الولاية، وإن كان هذا الأخير ليس له دور في قبول أو رفض الاستقالة طالما قدمت وصدرت بشأنها مداولة من المجلس الشعبي البلدي.

كما لا تكون هذه الاستقالة منتجة لأثارها القانونية إلا بعد إرسال المداولة التي فصلت في التعبير عن استقالة الرئيس واستلامها من قبل والي، ومن ذلك التاريخ فقط تكون سارية المفعول بصفة نهائية، على أن يتم أخيرا إصاق نص المداولة المتضمنة قرار الاستقالة بمقر البلدية⁽¹⁾ لتتخذ بعد ذلك الاجراءات القانونية من أجل استخلافه برئيس جديد.

أما بشأن الاستقالة التي تعتبر غير عادية فهي حالة من الحالات الجديدة الواردة أحكامها بقانون البلدية 10-11، وهي عند تقديم الرئيس استقالته الكتابية دون المبادرة إلى دعوة المجلس الشعبي البلدي للبحث في هذه الاستقالة بموجب مداولة تطبيقا لأحكام المادة 73 من قانون البلدية.

¹. تنص المادة 73 من قانون البلدية على أنه " يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى والي. تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداءً من تاريخ استلامها من والي. يتم الصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية".

. إجراءات تنفيذ هذه الحالة والجهة المختصة باتخاذ القرار بشأنها

إن إثبات هذا التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة يكون بموجب عقد دورة غير عادية للمجلس الشعبي البلدي في مهلة 10 أيام بعد غياب رئيس المجلس لمدة شهر كامل. بعبارة أخرى أنه إذا غاب الرئيس المقدم استقالته لمدة شهر كامل وانقطع عن مزاولة مهامه يكون في حكم المتخلي عن المنصب ولو كان هذا التخلي بعذر وهو الاستقالة المقدمة ولكنها استقالة لم تتبع فيها الإجراءات القانونية التي استوجبتها المادة 73 السابق الإشارة إليها.

ولإثبات التخلي عن المنصب يتعين أن تعقد لأجله دورة غير عادية بحضور جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي وبالحضور الإلزامي للوالي أو من يمثله قانوناً، وبناءً عليها يُحرر محضر بشأنها يتضمن النقطة الوحيدة المدرجة في جدول الأعمال وهي إثبات تخلي رئيس المجلس عن منصبه بعد تقديمه للاستقالة وغيابه عن منصبه مدة شهر كامل، وهي الأحكام التي تضمنتها المادة 74 من قانون البلدية 10-11 بفقراتها الأربعة⁽¹⁾.

غير أن ما يؤخذ على نص المادة 74 السالف ذكرها أنها جاءت عامة وغير واضحة فيما يخص بيان من يحق له توجيه الدعوى لعقد اجتماع المجلس لإثبات التخلي عن المنصب كما لم تبين دور الوالي في العملية فهل هو الذي يدعو إلى عقد الاجتماع بصفته هيئة وصاية أم أن الوالي هو الآخر توجه له الدعوى لحضور الاجتماع غير العادي للمجلس الشعبي البلدي.

فالذي يثبت بأن رئيس البلدية في تقديرنا قدم استقالته ولم يبادر إلى دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد لتلقي الاستقالة وبيان عدم قيامه بمهامه وعدم الالتحاق بالمنصب هو الأمين العام للبلدية كونه يعمل تحت الإشراف المباشر لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما نرى بأن الأمين العام هو الذي يبلغ جهة الوصاية ممثلة في الوالي أو ممثله الأساسي رئيس الدائرة بهذه الوضعية، وفي هذه الحالة إما المبادرة لعقد دورة استثنائية للمجلس الشعبي البلدي تكون من

¹. تنص المادة 74 من قانون البلدية 10-11 على أنه "يعد متخلياً عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقاً للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه، كما هو محدد في هذا القانون.

يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.

ويستخلف في مهامه طبقاً لأحكام المادة 65 أعلاه.

تلتصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية".

طرف الوالي مباشرة، أو ممثله القانوني، أو من ثلثي أعضاء المجلس تطبيقاً لأحكام المادة 17 من قانون البلدية التي جاء فيها: "يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي"، ثم يستخلف في مهامه رئيس مجلس شعبي جديد وفقاً لما ورد من أحكام في قانون البلدية سيما المادة 65 منه.

هذا وقد تضمنت المادة 74 في فقرتها الأخيرة أن المداولة التي تتضمن إثبات التخلي على المنصب من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الغائب يجب أن تعلق وتلصق بمقر البلدية وفقاً للتنظيم المعمول به في البلدية حتى يمكن الاطلاع على محتواها من طرف موظفي البلدية والمواطنين وكل من له مصلحة في ذلك، بمعنى أن إصاق المداولة (أي نشرها) بمقر البلدية غاية إعلام الغير (غير أعضاء المجلس الشعبي البلدي) بمحتواها المتضمن إثبات التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة التي لم تتبع فيها الاجراءات القانونية المستوجبة بالمادة 73 من قانون البلدية.

ما تجب الإشارة إليه أن المداولة المنجزة لا تحتاج إلى تبليغها للوالي أو إعلامه بها على أساس أنه هو أو ممثله القانوني حاضر في الجلسة غير العادية (الاستثنائية)، بل أنه هو من قد يدعو إلى عقدها ومن ثم لا حاجة لتبليغه أو إخطاره أو مراسلته بها.

ب . التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر

تؤدي هذه الحالة من الحالات إلى إنهاء مهام رئيس المجلس ليس على أساس ترأسه للمجلس فقط، بل وتنتهي فضلاً عن ذلك عضويته في المجلس، فإنيهاً المهام بسبب الغياب غير المبرر من الحالات التي أوجدها المشرع في قانون البلدية 10-11 خلافاً لما كان سائداً في قانون 08-90. فالثابت أن لرئيس المجلس صلاحيات ذات طبيعة مزدوجة باعتباره ممثلاً للبلدية والدولة معاً وغيابه له تأثير مباشر على سير البلدية والحياة العامة فيها، لذلك جعل لغيابه ضوابط يجب أن يتقيد بها وليس كأبي عضو آخر منتخب مشكل للمجلس أو كأبي موظف بالبلدية.

بناءً على ما سبق يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي ألا يتغيب عن مقر بلديته وعن مهامه لمدة تفوق الشهر ما لم يكن له عذر مقبول كما هو الشأن في أي وظيفة أو في أي منصب عمل آخر.

. الجهة المختصة بإصدار قرار إنهاء المهام لهذا السبب

إن الهيئة المختصة بإثبات وإعلان حالة التخلي عن المنصب بسبب الغياب هو المجلس الشعبي البلدي الذي يعقد جلسة استثنائية طبعاً بدعوة من ثلثي أعضائه ويحرر محضر بذلك ويعلن من خلاله إنهاء مهام الرئيس بناءً على هذا السبب.

والمادة 75 من قانون البلدية المتضمنة حالة إعلان التخلي عن المنصب من طرف الرئيس الغائب دون مبرر لم تشر كذلك في مضمونها إلى وجوب إعلام الوالي بهذه الوضعية، لذلك نرى أنه من الضروري كذلك إعلام السلطة الوصية بهذه الحالة وبإنهاء المهام تبعاً لذلك حتى تتخذ إجراءات استخلافه وتعيين رئيس جديد، وقد أضافت المادة 75 من ذات القانون في فقرتها الثانية أنه في حالة تقاعس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعدم سعيهم لعقد دورة استثنائية للمجلس لإثبات التخلي عن المنصب بسبب حالة الغياب غير المبرر لرئيس المجلس وبعد مرور 40 يوماً على غيابه يكون الحل بيد الوالي.

بمعنى أن الوالي لا يتدخل تلقائياً في عمل المجلس بعد مرور شهر من غياب الرئيس والذي يكون لهم في غضون 10 أيام اللاحقة للشهر أن يعقدوا اجتماعهم ودورتهم الاستثنائية لإثبات التخلي وأن يُعلموا الوالي بمحتوى الاجتماع الذي أضيف إلى إعلان التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر، إنما يتدخل الوالي عند انقضاء 40 يوماً من غياب الرئيس فيقوم باتخاذ الإجراءات القانونية لجمع أعضاء المجلس الشعبي البلدي في جلسة استثنائية بناءً على مبادرة منه لإثبات هذا الغياب.

. الآثار المترتبة عن قرار إنهاء المهام بسبب الغياب غير المبرر

مما لا شك فيه أن المشرع من خلال الأحكام التي تضمنتها المادة 45 من قانون البلدية 10-11 حرص على عدم ترك شؤون البلدية تُسير دون رئيس لمدة تجاوز 40 يوماً كاملة، فسمح لجهة الوصاية بالتدخل المباشر والتلقائي لمعالجة الوضعية وإيجاد الحل المناسب وفق ما تقتضيه السالفة الذكر.

وبعد إثبات حالة الغياب يتم استخلاف الرئيس الغائب والمنتھية مهامه بنائبة تطبيقاً لأحكام المادة 72 من قانون البلدية والتي نصت في فقرتها الثانية على أنه: "...يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس.

وإذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإن تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي".

هذا وتجدر الإشارة أن القانون استلزم أن يتم تعويض الرئيس المنتهية مهامه برئيس جديد طبقا لما ورد في المادة 65 من قانون البلدية والمتعلقة باختيار رئيس المجلس، وطبعا يتم ذلك بمقتضى جلسة استثنائية تعقد في هذا الشأن وتتبع نفس الاجراءات المستوجبة بنص المادة 66 من نفس القانون⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الأسباب الإلزامية لإنهاء عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي

على خلاف الحالات التي تنتهي فيها عضوية المنتخب البلدي بإرادته والتي سبق بيانها، فإن العضو البلدي المنتخب فإن هذه الحالات هي مستوجبة قانونا وتتمثل في حالة الوفاة، والإقصاء (الإقالة) وأخيرا حالات التقاضي وهي الحالات التي نتناولها تباعا على النحو الآتي:

أولا: الوفاة

إن الوفاة كحادثة طبيعية لا تُنتهي مهام العضو المنتخب أو رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هذه، بل أن الوفاة تؤدي إلى نهاية الشخص في حد ذاته من الناحية المادية. ذلك أن حياة الانسان من الناحية القانونية تبدأ بتمام ولادته حيا وتنتهي بموته وفق ما نصت عليه المادة 25 من القانون المدني⁽²⁾. وانتهاء حياة الإنسان بالوفاة قد تكون وفاة طبيعية أو بعد إجراء عملية جراحية أو نتيجة انهيار جدار أو انفجار بيته أو حادث مرور وغيرها من الأسباب التي تؤدي للوفاة.

وعضو المجلس الشعبي البلدي الذي توفي تنتهي حياته السياسية مباشرة تبعا لوفاته المادية والقانونية، لذلك نص قانون البلدية على أحكام هذه الحالة الطبيعية لانتهاء عضويته بالمجلس وفق الآتي:

1 . وفاة العضو المنتخب وما يترتب عنها

. اجراءات إثبات الوفاة

نص قانون البلدية 10-11 بالمادة 40 منه على أنه " تزول صفة المنتخب بالوفاة.....

ويقرر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا".

إذا من خلال هذه المادة يتضح جليا أن صفة المنتخب المحلي تزول بالوفاة مباشرة وبالنتيجة تنتهي عضويته بالمجلس الشعبي البلدي أو رئاسته لهذا المجلس تبعا لذلك. وعلى المجلس إقرار ذلك وإثبات حالة وفاة المنتخب بعد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي لعقد جلسة والتداول بشأنها.

¹. تنص المادة 66 من قانون البلدية 10.11 على أنه " يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي ويعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية المنصوص عليها في القانون."

². تنص المادة 25 من القانون المدني على أنه " تبدأ شخصية الانسان بتمام ولادته حيا وتنتهي بموته....".

بل يقتضي القانون بشأن المداولة التي تصدر عن المجلس الشعبي البلدي أن يخطر بها الوالي بصفة وجوبية كما جاء بصريح نص المادة 40 بفقرتها الثانية وهو أمر وجوبي وطبيعي، إذ أن جهة الوصاية يجب أن تكون على علم بكل تغيير على مستوى المجالس الشعبية البلدية سيما حالة الوفاة كونها تنهي الوجود المادي والقانوني للعضو المنتخب أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

. إجراءات استخلاف العضو المنتخب المتوفي

نظم المشرع كيفية استخلاف العضو المنتخب المتوفي، حيث يتم ذلك مثلما هو وارد بالمادة 41 بأول مرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، بمعنى أن هذا المنصب يستفيد منه الحزب أو القائمة التي كان ينتمي إليها العضو المنتخب المتوفي ولا يمنح القانون الفرصة لأشخاص آخرين من أحزاب أخرى لأجل التنافس على هذا المقعد.

وتوجه المشرع في هذه المسألة هو توجه سليم، فالوفاة التي تأتي بعد تنصيب جميع هياكل المجلس الشعبي البلدي بما فيها منصب الرئيس وبعد بيان ونشر كل النتائج المحصل عليها من الأحزاب والقوائم الحرة، وتجعل هذا المنصب إلى شخص آخر من حزب آخر أو قائمة حرة قد يؤدي إلى اختلال التوازن بل وإعادة حتى تنصيب وانتخاب كل هذه الهياكل، لأن مقعدا واحدا قد يغير موازين القوى في المجلس الشعبي البلدي وكل هياكله، لذلك فالمشرع كان موقفا في هذه المسألة.

. مدة الاستخلاف

لقد كان المشرع في قانون البلدية صريحا في تحديد المدة المستوجبة التي يستخلف فيها العضو المتوفي وهي مدة لا تتجاوز شهرا واحدا، غير أن ما يؤخذ على هذا النص⁽¹⁾ هو عدم تحديده بداية سريان مهلة "شهر" فهل تبدأ من تاريخ الوفاة أم من تاريخ صدور المداولة أم من تاريخ إخطار الوالي. ومن وجهة نظرنا نرى بأن تحديد هذه المدة يكون من تاريخ صدور مداولة المجلس الشعبي البلدي، لأنه من الناحية القانونية لا يمكن اعتبار الشخص متوفيا بصفته عضوا في المجلس الشعبي البلدي إلا من التاريخ الذي يثبت المجلس ذلك بمقتضى المداولة التي تعقد لهذا الأمر، على اعتبار أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومن ورائهم الأحزاب والقوائم التي ينتمون إليها هي المعنية بهذا الاستخلاف هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن إخطار الوالي وإن كان وجوبيا إلا أن القانون سكت على مثل هذا الإجراء كون النص لا يوضح ما هو الأثر الذي يترتب على عدم إخطار الوالي.

¹. تنص المادة 41 فقرة الثالثة على أنه "...يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".

بمعنى هل عدم الاخطار يترتب مسؤولية في جانب المجلس الشعبي البلدي ورئيسه الذي يقع على عاتقه اتخاذ الاجراءات القانونية في سبيل إخطار والي الولاية بحالة الوفاة، أم أن عدم الإخطار هذا وإن كان وجوبيا لا يترتب أية مسؤولية، ثم ما مصير إجراءات الاستخلاف في حالة عدم إخطار الوالي بواقعة الوفاة المثبتة بمقتضى مداولة للمجلس الشعبي البلدي.

وهنا كذلك - من وجهة نظرنا- نرى وأن إخطار الوالي بواقعة الوفاة وبالمداولة التي يثبت فيها ذلك أمر وجوبي قبل اتخاذ أي إجراء من إجراءات الاستخلاف كما استوجبتها المادة 40 من القانون، ثم يبقى على الوالي بما له من سلطة في إطار احترام المواعيد المقررة قانونا بإصدار قرار استخلاف العضو المتوفي بالعضو المنتخب الجديد، والذي يستلم مهامه فور صدور قرار الوالي وتبليغه لكل الجهات المعنية بما فيها المجلس البلدي ورئيسه.

2 . الأحكام المتعلقة بوفاة رئيس المجلس الشعبي البلدي

لاشك أن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي هو منصب في غاية الأهمية ذلك أنه وكما بينا يجمع بين تمثيله للبلدية ولهيتها المنتخبة وبين تمثيله للدولة، ونتيجة تمتعه بهذا التمثيل المزدوج فقد أخضعه المشرع لأحكام خاصة به في حالة وفاته تختلف عن تلك المطبقة على وفاة العضو المنتخب السالف بيانها في الفقرة الأولى ويتجلى ذلك في الآتي:

الإعلان عن الوفاة

يختص والي الولاية بإصدار قرار تثبيت وفاة رئيس المجلس بعد إعلامه وتبليغه من طرف المجلس الشعبي البلدي، ولا يكون ذلك في تقديرنا إلا من طرف نائب الرئيس أو الأمين العام. لأن الغاية من ذلك هي إعلامه بهذه الوضعية التي حصلت على مستوى البلدية، مع أنه وبتصفحنا لقانون البلدية 10-11 نجد أن المشرع أغفل الإشارة إلى هذه المسألة القانونية.

على هذا الأساس فإن الوالي هو المختص قانونا بإصدار قرار إثبات وفاة رئيس المجلس الشعبي البلدي وحالة شغور هذا المنصب حتى تتخذ الاجراءات القانونية في سبيل تعيين رئيس جديد للمجلس.

إجراءات تعيين رئيس جديد خلفا للرئيس المتوفي

عند وفاة الرئيس المنتخب وإعلان ذلك يتولى بصفة مؤقتة نائب الرئيس مهام تسيير البلدية وترأس المجلس الشعبي البلدي لمدة لا تتجاوز 10 أيام الموالية للوفاة، غير أنه قد تحصل ظروف استثنائية تمنع من اختيار وتعيين الرئيس الجديد بعد هذه المدة فيواصل النائب تسيير البلدية على أساس أنه لا يمكن ترك شؤون البلدية معطلة دون مسير أو رئيس.

ويتم استخلاف الرئيس المتوفي بالرئيس الجديد وفقا للكيفية التي عُين بها الرئيس المتوفي طبقا لما تستوجبه المادة 65 من قانون البلدية 2011 وكذلك تطبيقا للمادة 80 من قانون الانتخابات لسنة 2016 التي أوردت أحكام هذه الحالة بالتفصيل.

وقد حدد القانون المدة الزمنية المستوجبة لاختيار الرئيس الجديد طبقا للإجراءات القانونية المستوجبة في مدة لا تتجاوز عشرة أيام على أكثر تقدير، ولعل سبب قصر هذه المدة يعود إلى الدور المزدوج لرئيس البلدية على المستوى المحلي وذلك من خلال تمثيله للبلدية من جهة، ومن جهة أخرى تمثيله للدولة في نفس الوقت من خلال السهر على تنفيذ القوانين على مستوى إقليم بلديته.

ثانيا: الإقصاء

يعتبر الإقصاء حالة من الحالات التي تؤدي إلى زوال أو تجريد العضو من عضويته كمنتخب في المجلس سواء كان عضوا به أو رئيسا له، ونظرا لخطورة هذا الإجراء لما يؤديه من زوال هذه الصفة نهائيا عن هذا العضو تباينت التشريعات المتعاقبة للبلدية في الجزائر واختلفت بشأن أحكامه وفق الآتي:

1 . مفهوم الإقصاء

يختلف إجراء الإقصاء عن إجراء التوقيف الذي يكون طبقا للقانون وواقع الحال، ويأتي هذا الإجراء حتما بعد إجراء التوقيف المؤقت، على أساس أن الإيقاف هو تجميد مؤقت للعضوية بالمجلس المنتخب.

2 . أسباب الإقصاء

اختلفت القوانين المتعلقة بالبلدية في معالجة حالة الإقصاء على النحو الآتي:

. بالنسبة لقانون البلدية لسنة 1967

لم تشر المادة 92 لهذه الحالة كون المادة جاءت بحكم عام، الأمر الذي خلق معه صعوبات كثيرة في التطبيق العملي دفعت المشرع لاحقا إلى تعديل قانون البلدية بمقتضى القانون 81-09 الذي لحق بعض النصوص من بينها نص المادة 92 في حد ذاتها وأضاف لها نص المادة 92 مكرر التي جاءت بصريح العبارة على أنه " في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يُستمع إثناءها إلى العضو المعني، يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي، يتم الإقصاء بموجب مرسوم"⁽¹⁾.

¹- جاء النص على المادة 92 مكرر بمقتضى تعديل قانون 81-09 المتضمن قانون البلدية، الصادر بتاريخ 1981/07/07.

ما يلاحظ على هذا النص أنه جاء غامضا ومن دون تحديد للحالات أو الأسباب التي تستوجب الإقصاء، مكتفيا فقط بالنص على إجراءات تنفيذ عملية الإقصاء دون تحديد أسبابه وحالاته. ثم أن هذا النص وما يكتنفه من غموض بشأن هذه الحالة يجعل عضو المجلس المنتخب محل تنفيذ لإجراء الإقصاء لأي سبب، سواء كان جديا أو غير جدي وحسب السلطة التقديرية للهيئة المكلفة بذلك. ومما لاشك فيه أن هذا الوضع نجم عنه من جهة عدم الاستقرار بالنسبة للأعضاء المنتخبين كونهم عرضة لهذا الإجراء في أي وقت هذا من جهة، كما أنه من جهة أخرى فتح المجال أمام تعسف الجهات المختصة بإصداره. إذ أنه وأمام عدم تحديد أسباب هذا الإقصاء فإنه يمكن لهذه الأخيرة أن تصدر قرارا بذلك استنادا إلى سلطتها التقديرية وتكييفها للوقائع المسببة لهذا الإجراء الخطير، وهو الأمر الذي تجنبه المشرع لاحقا وتداركه في قانون البلدية لسنة 1990.

. بالنسبة لقانون البلدية 90-08 لسنة 1990

على خلاف قانون البلدية لسنة 1967 والتعديل اللاحق به سنة 1981، جاء قانون 1990 بتحديد حالة واحدة إذا ما تحققت يتم إقصاء العضو المنتخب بمقتضاها بقوة القانون بعد اتخاذ الاجراءات القانونية المستوجبة، وتتمثل في إدانة العضو المنتخب إدانة جزائية ونهائية وفقا للمادة 33 من القانون⁽¹⁾. ما جاء به هذا النص يُعد فعلا تطورا ملحوظا في سبيل ضمان نوع من استقلالية العضو المنتخب إلا أن المشرع تراجع عنه عمليا بعد سنة 1992 وبعد الأحداث الأليمة التي عرفت الجزائر حينها، خاصة على إثر صدور المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ السابق الإشارة إليه⁽²⁾ وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

حيث جاء في المادة 08 من المرسوم الرئاسي على أنه " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو تعارضيه تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها...".

ما يُستشف من هذا النص أنه جاء على عموميته ويتعلق بكل عمل من شأنه تعطيل عمل السلطات العمومية أو عرقلتها، ويسمح بناءً على ذلك للسلطة المختصة باتخاذ الإجراء المناسب في مواجهة الأعضاء المنتخبين بصفة منفردة أو جماعية بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي ككل، وإن كان هذا النص

¹- تنص المادة 33 من قانون 90-08 على أنه " يُقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".

²- المرسوم الرئاسي رقم 92/44 المتضمن حالة الطوارئ، الصادر بتاريخ 1992/02/04.

ينطوي على بعض التعسف سيما في ظل المرحلة التي عقيت هذا المرسوم الرئاسي والمتمثلة في حالة طوارئ والتي سمحت للسلطة المختصة بتجاوز العديد من المسائل القانونية لمواجهة الظروف الخطيرة التي شهدتها البلاد منذ 1992 إلى غاية صدور قانون المصالحة الوطنية⁽¹⁾ نتيجة الأحداث السياسية التي تعلقنت آنذاك بنظام الحكم ككل من جراء إنشاء المجلس الأعلى للدولة وغياب البرلمان ممثلا في المجلس الشعبي الوطني نتيجة إلغاء الانتخابات التشريعية لسنة 1991، إضافة إلى الظروف الأمنية الجد متردية⁽²⁾ نتيجة الأحداث الدامية التي تسببت في خسائر كبيرة للدولة على الصعيدين البشري أو المادي. ومن أجل تنفيذ أحكام المرسوم الرئاسي السابق الإشارة إليه أصدر المشرع مرسوما تنفيذيا تحت رقم 143.92 بتاريخ 1992/04/11 نص في مادته الأولى على أنه " يصدر الوالي المختص إقليميا قرار توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 44-92...".

حيث استمر العمل بهذه القوانين إلى غاية إقرار قانون البلدية 10-11 الذي تراجع بموجبه المشرع عن شبه الاستقلالية التي أقرها في قانون 08-90 السابق الإشارة إليه.

. بالنسبة لقانون البلدية لسنة 2011

لقد أوجد المشرع في هذا القانون حالة واحدة للإقصاء تتجسد في حالة الإدانة الجزائية وفق ما نصت عليه المادة 40 من القانون والتي تحيل بدورها إلى المادة 43 فيما يتعلق ببيان هذه الحالة⁽³⁾. والمقصود بالإدانة الجزائية هي الإدانة التي تكون بناءً على متابعة لأعمال توصف بأنها جنائية أو جنحة، ولا يدخل تحت طائلة هذه الأخيرة كل الأعمال التي تكيف على أنها جنح وإنما تخص فقط تلك التي لها علاقة بالمال العام أو لأسباب تتعلق بالشرف وفق المادة 43 من قانون 10/11 أما باقي المتابعات كالمخالفات المختلفة وكذلك الجنح التي لا علاقة لها بالمال العام أو غير المخلة بالشرف فيفترض أنها لا تؤدي إلى إقصاء العضو المنتخب. لكن ما يطرح بشأن هذا الأمر أنه قد تحصل في

¹. تم الاستفتاء من طرف الشعب الجزائري على الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية بتاريخ 2005/09/29 وفق إعلان المجلس الدستوري رقم 01/01.م.د/05 المؤرخ في 2005/10/01، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 67 بتاريخ 2005/10/13 ثم صدر بعد ذلك أمر 01-06 بتاريخ 2006/02/27 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 11، بتاريخ 2006/02/28.

² - Ahmed Mahiou, Jean-Robert Henry, ou va l'Algérie, Editions Karthala et IREMAM, Aix-en-Provence, Paris, 2001, pp13-62.

³. تنص المادة 44 من قانون البلدية على أنه " يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه...".

بعض الأحيان إدانة للعضو المنتخب بجنحة من الجرح وبصفة نهائية ولا تتعلق بهذه الحالات، فهل يتم إقصائه من المجلس الشعبي البلدي نتيجة ذلك؟، ولعل الإجابة عن هذا التساؤل تقتضي منا بيان مضمون ومحتوى منطوق الحكم بالإدانة:

فإذا تضمن الحكم بالإدانة غرامة جزائية فقط، لا يُتصور أن يتم إقصاء العضو في هذه الحالة كونها لا تؤثر على ممارسة مهامه من الناحية الفعلية والواقعية.

. أما إذا كانت الإدانة تتضمن حكما بعقوبة الحبس والغرامة معا غير أن هذا الحكم بالحبس يكون موقوف التنفيذ، ففي هذه الحالة أيضا لا يؤثر الحكم في ممارسة مهامه كونه لا يسلبه الحرية وبالتالي نرى أنه لا مستوجب لإقصائه.

. أما في حالة صدور حكم بالإدانة متضمنا الحكم بالحبس لستة أشهر أو سنة أو غيرها فإن ضرورة سير المجلس البلدي ووجود كامل أعضائه متمتعين بالحرية أمر وجوبي، ومن ثم نرى أنه لا مناص من النص على إقصائه حتى لو كانت الجنحة المدان من أجلها لا تتعلق بالمال العام أو الإخلال بالشرف، أو حتى كانت غير منصوص عليها قانونا، لأنه لا يتحقق عمليا ممارسة العضو المنتخب لمهامه وهو موجود بالمؤسسة العقابية تنفيذا لهذا الحكم.

فأساس تبريرنا لهذا الإقصاء في الجرح التي لا تتعلق بالمال العام والمخلة بالشرف هو عدم تواجد الشخص من الناحية المادية وحتى المعنوية في وضعية تسمح له بممارسة مهامه عملا وقانونا.

والمشروع في هذه الأفعال قد راعى الصالح العام وليس الممارسة المادية العملية لمهام العضو المنتخب، ذلك أن العضو المنتخب الذي تمت متابعته وإدانته نهائيا حتى ولو بعقوبة موقوفة التنفيذ عن أفعال مرتبطة بالمال العام لا يمكن أن يؤتمن على مصالح المواطنين وعلى مصالح البلدية ككل بصفته عضو منتخب في المجلس أو رئيسا له، كونه أضع الأمانة والثقة الموضوعة فيه سواء من طرف المواطنين (المنتخبين) أو زملائه أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو السلطات العمومية والأجهزة الرسمية عند انتخابه، ومن ثم فهو عضو غير مؤهل لتمثيل الصالح العام وتمثيل الهيئة المنتخبة والبلدية ككل، ومن ثم يقتضي الواقع والقانون والمصلحة العامة أن يتم إقصائه نهائيا لهذه الأسباب من جهة، ومن جهة أخرى تماشيا مع شروط الانتخاب والتي من بينها عدم إدانة أي مترشح بعقوبة جزائية ماسة بالمال العام أو مخلة بالشرف والسابق الإشارة إليها عند دراسة شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي.

على هذا الأساس، يمكن القول أن إجراء الإقصاء والذي يمثل أحد مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين يعد من جهة رقابة سابقة ومن جهة أخرى رقابة لاحقة، ذلك أن الشخص وعند تقدمه للترشح

لعضوية المجلس يشترط فيه قانون الانتخابات ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح بحكم نهائي يهدد النظام العام وهذا طبقا لنص المادة 05 منه، لذلك فالمرشح للعضوية يجب ألا يكون مسبقا قضائيا وإلا حُرِم من الترشح، ويتم استبيان ذلك من خلال التحقيق الذي تقوم به الجهة الإدارية المختصة حول المرشح طبقا للملف المقدم وطبقا لما هو مدون في صحيفة السوابق القضائية والتي تحمل رقم 02. فالإقصاء يتحقق بقوة القانون متى كان العضو المنتخب تحت طائلة أحكام المادة 43 من القانون وتمت الإدانة لاحقا وبصفة نهائية، فتنتهي عضويته بقوة القانون ويصدر الوالي قرار الإقصاء بشأنه بصفة انفرادية دون الحاجة في الرجوع إلى المجلس أو أية هيئة أخرى طالما أن قانون البلدية يقرر ذلك صراحة بنص المادتين 43 و44 منه.

3 . الجهة المختصة بإصدار قرار الإقصاء

إن إقصاء العضو المنتخب من عضوية المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مساره خلال العهدة التي تم فيها انتخابه يكون بقرار من الوالي وفقا لما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية. وفي إطار المقارنة بين نص المادة 44 من قانون 10-11، والمادة 33⁽¹⁾ من قانون البلدية 1990 نجد أن المشرع قد تراجع في قانون 10-11 عن منح المجلس سلطة تقرير حالة الإقصاء بخلاف ما كان عليه الأمر في قانون 1990 أين كان الإقصاء يُعلن عنه من طرف المجلس المنتخب، في حين قصره بموجب المادة 44 من قانون 10/11 وبشكل مباشر على الوالي متى تحققت شروطه، بل نص صراحة على أن المنتخب يكون مقصيا بقوة القانون إذا ما تحققت حالة الإقصاء وما قرار الوالي إلا لإثباتها. غير أنه وبالرجوع لأحكام المادة 44 والمادة 40 من ذات القانون نجد أنه ثمة تعارض فيما يتعلق بهذه الحالة، فالمادة 40 تستوجب لإقرار حالة الإقصاء أن يصدر بشأنها المجلس الشعبي البلدي مداولة و يخطر بها الوالي وجوبا. في حين تنص المادة 44 على أنه في حالة تحقق شروط هذه الحالة يكون الإقصاء بقوة القانون ويثبت بقرار من الوالي، ولا يتداول بشأنه المجلس الشعبي البلدي.

¹. تنص المادة 33 من قانون البلدية 08-90 على أنه " يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".

وتنص المادة 32 على أنه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة عمله يمكن توقيفه. يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية ".

والواقع أننا نرى أنه لا طائلة من إجراء مداولة بخصوص من سوف يتم إقصائه، طالما أنه سيُقصى بقوة القانون وما قرار الوالي إلا لإثبات هذا الإقصاء.

4 . آثار الإقصاء

إن الأثر المباشر والناجم عن قرار الوالي المثبت لحالة الإقصاء هو انتهاء عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي بصفة نهائية وصفته كمنتخب بالنسبة للعهدة الانتخابية التي فاز لأجلها، وهي مدة خمسة سنوات وفقا لقانون البلدية وقانون الانتخابات الساري المفعول.

ويترتب على هذا الإقصاء اتخاذ الاجراءات القانونية في سبيل استخلافه والذي يكون في مدة زمنية حددها المشرع بنص المادة 41 بشهر واحد كحد أقصى، ويكون العضو المستخلف أول مترشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة الحزبية أو الحرة. على أن يكون هذا الاستخلاف بقرار من الوالي ويبلغ به المجلس الشعبي البلدي ورئيسه حتى تباشر إجراءات تنصيب العضو الجديد.

ما يمكن استخلاصه من هذه الحالة ومثلما ذهب إليه البعض⁽¹⁾، أنه إذا كانت القوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظل التعددية السياسية قد كفلت نطاقا أوسع لاستقلال هيئاتها وبالتالي العضو المنتخب مقارنة بنظيرتها الصادرة في ظل الحزب الواحد، فإن قانون 10-11 من خلال تنظيمه لهذه الحالة جاء بضمانات أقل فيما يخص استقلالية المنتخب البلدي خلافا لقانون البلدية 08-90 الملغى على الرغم من أن مسألة الاستقلال المحلي لهذه الجماعة تعد من أهم مكتسباتها.

. فبالرجوع إلى قانون البلدية الحالي نجده يسر من حالة الإقصاء حيث قصر صلاحيات السلطة الوصية فقط على ملاحظة هذه الاجراءات ثم تجسيدها قانونا بقرار من الوالي لإثباتها، على خلاف قانون البلدية لسنة 1967 مثلا التي كانت تستوجب لتفعيل هذه الحالة صدور قرار الإقصاء بموجب مرسوم.

. في حين جاء بتنظيمه لهذه الآلية في ظل قانون 10-11 دائما بضمانة بسيطة مقارنة مع قانون 1990 الذي جسد فعلا استقلالية واسعة للأعضاء المنتخبين، لاسيما إصدار قرار الإقصاء من المجلس الشعبي البلدي بناءً على مداولة تعقد لأجل هذا الأمر، في حين همش القانون الحالي دور المجلس الشعبي البلدي كهيئة تداولية عند اتخاذ هذا الإجراء طالما أن الإقصاء يتحقق بقوة القانون بمجرد توافر شروطه.

¹. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، 230 وما بعدها.

ثالثا: حصول مانع قانوني يمنع العضو المنتخب من ممارسة مهامه

تضمن قانون البلدية 10-11 حالة المانع القانوني إلا أن المشرع ترك محتواه دون بيان أو تعريف⁽¹⁾. أين يُطرح التساؤل حول ماهية هذه الموانع القانونية التي تؤدي إلى تجريد العضو من صفته كمنتخب وتنتهي حياته كمنتخب للعهد الانتخابية التي انتخب من أجلها في فترة تواجد المجلس الشعبي البلدي الذي كان أحد أعضائه.

ولعل مختلف الدراسات القانونية والممارسة العملية تؤكد أن هذه الموانع القانونية مرتبطة في حد ذاتها مع موانع الانتخاب والتي سبق لنا الإشارة إليها عند دراسة من له الحق في الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل هذه الموانع في حالات التنافي وعدم القابلية للانتخاب، وحصول ظروف صحية، و أخيرا حالة حل الحزب الذي ينتمي له العضو المنتخب.

1 . حالات التنافي

تُعد حالات التنافي من الحالات التي تمنع الشخص من ممارسة مهامه الانتخابية كما يستوجبها القانون، ذلك أن هذه الحالات في حقيقة الأمر تتعلق بمهن معينة وصفات معينة كأن يشارك عضو منتخب في مسابقة وطنية تتعلق بأي مهنة حرة أو نظامية مثلا كالمشاركة في مسابقة القضاء وحصوله على هذه الصفة بالالتحاق بالمدرسة العليا للقضاء بصفة رسمية، حينها لا يمكنه أن يواصل مهامه بصفته عضو منتخب، أو أن يشارك في مسابقة للموثقين أو المحضرين القضائيين أو الالتحاق بأحد الأسلاك النظامية من شرطة ودرك وطني وغيرها من المهام التي تمنعه من ممارسة عضويته في المجلس الشعبي البلدي لتعارضها مع هذه المهام الجديدة.

كما تدخل في إطار هذه الحالات تولى مهام أعلى في السلم الإداري، كترقيته وتعيينه مديرا للجامعة أو مديرا للمستشفى وغيرها من الوظائف التي تتعارض مع ممارسة أي مهمة انتخابية محلية أو وطنية، كما يمكن أن ندرج في هذه الحالات توليه مناصب أو حصوله على عمل في دولة أجنبية أو لدى الممثلات الدبلوماسية الجزائرية في الخارج وغيرها من المهام ذات الطابع الإداري وتلك التي تتصف بمهام الضبط العمومي.

¹. جاء نص المادة 40 من القانون بعبارة " ... تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني...".

فكل هذه الحالات وغيرها تجعل من مهمة الممثل المحلي بصفته عضواً منتخباً بالمجلس في حالة تعارض وتنافي مع هذه الصفة، حينها يستوجب القانون إنهاء مهامه وعهدته بالمجلس بقوة القانون متى اكتشف ذلك أو صرح بذلك العضو المنتخب مباشرة.

2 . حالات عدم القابلية للانتخاب

تتعدد وتتنوع حالات عدم القابلية للانتخاب والتي سبق لنا بيانها عند دراسة شروط الترشح لعضوية المجلس، وهي مرتبطة بالحق في الترشح في حد ذاته. غير أن المشرع أوردها ضمن المادة 40 من قانون البلدية لسبب وحيد وهو أن هذا المانع أو عدم القابلية لم يُكتشف حين تقديم ملف الترشح قبل إجراء الانتخابات لأي سبب كان، وبالتالي فإكتشافه لاحقاً يضع المنتخب في وضعية عدم القابلية للانتخاب. فتواجد المنتخب البلدي تحت طائلة حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب تستوجب إنهاء مهامه وتجريده من هذه الصفة، كونه لا يحق له أصلاً التقدم للانتخاب وبالنتيجة أن يُنتخب في المجلس البلدي. وهو أمر جد منطقي ذلك أن الذي لا يحق له أن يُنتخب أو يُترشح في الأصل لا يمكنه أن يواصل مهمته كعضو منتخب بل وجب تجريده من هذه الصفة وإنهاء مهامه بقوة القانون.

3 . حالة حدوث ظروف صحية تمنع المنتخب المحلي من ممارسة مهامه

تعتبر هذه الحالة من الحالات الخارجة عن إرادة العضو المنتخب والتي لا دخل له فيها، كأن تحصل له ظروف صحية قاهرة تؤدي به إلى فقدان الإدراك أو العقل، أو تكون بسبب مرض قد يلزمه الفراش لمدة كالشلل مثلاً وغيرها من الأمراض التي تمنعه مادياً وعقلياً من ممارسة مهامه كعضو منتخب. والواقع أن أي عضو منتخب بالمجلس المنتخب ليس بمنأى عن هذه الحالة اللاإرادية فالصفة التي يتطلبها القانون في العضو المنتخب هو تمتعه بقدر من الصحة تمكنه من القيام بمهامه الانتخابية والتمثيلية على أكمل وجه، سواء كان كبيراً في السن أو صغيراً، وطالما أن الظرف الصحي أو المرض الذي يصيب العضو المنتخب لا مأل من شفاؤه فسوف يجعله في حالة عجز دائم وسيؤدي بالضرورة إلى إنهاء مهامه. فالعبرة هي في إمكانية القيام بالعمل المكلف به بأي شكل من الأشكال لأن مصالح البلدية والمواطنين لا تنتظر الشفاء الذي قد يستغرق سنوات. لذلك ومراعاة لمصلحة البلدية والمصلحة العامة فإن العضو الذي يعتريه مرض جسدي أو عقلي قاهر يمنعه من ممارسة مهامه على أكمل وجه، يُجرّد من هذه الصفة ويُترك مكانه للعضو الأكثر جاهزية وقدرة على تحقيق مصالح البلدية ومصالح مواطنيها.

4 . حالة حل الحزب الذي ينتمي له العضو المنتخب

الثابت أن العضو المنتخب الذي تمكّن من الترشح والفوز بمقعد في المجلس إنما جاء بناءً على تواجده في تنظيم حزبي أو تواجده ضمن قائمة الحزب، ومهمته في المجلس كعضو منتخب ممثلاً لحزب هو العمل بمعوية بقية الأعضاء على تنفيذ برامج معينة عرضها الحزب على منتخبي البلدية أثناء الحملة الانتخابية، وهي البرامج التي على أساسها تمت انتخاب القائمة الحزبية بما فيها هذا العضو المنتخب. غير أنه في بعض الأحيان ولأسباب مختلفة يتقرر حل الحزب قضائياً لأي سبب كان سواء نتيجة لعدم تطابق النظام الداخلي للحزب مع النصوص القانونية الصادرة بعد تعديل القانون، أو نتيجة ارتكابه أفعالاً تمس بالأمن العام والمصلحة العامة، أو نتيجة لخلافات حادة بين الأعضاء المؤسسين للحزب والمنتسبين له، أو نتيجة انقسام الحزب وغيرها من الأسباب التي تؤدي إلى حل الحزب السياسي الذي ينتمي له العضو المنتخب.

ويرجع حصول المانع القانوني في هذه الحالة إلى أن القانون يفرض على الأشخاص الترشح لعضوية المجلس ضمن قوائم حزبية أو ضمن قوائم حرة، و طالما أن هذا العضو اختار الدخول إلى المجلس في إطار قائمة حزبية، فحل هذا الحزب يجعل من العضو المنتخب دون تغطية حزبية ومن ثم لا يمكنه البقاء بصفته عضو منتخب وهو لا ينتمي إلى أي حزب، لذلك تنتهي عضويته تبعاً لانتهاء الوجود القانوني للحزب الذي ترشح في إطار قوائمه.

يضاف إلى ذلك أن العضو المنتخب المنحل حزبه، لا يمكنه الانتقال والانضمام إلى حزب سياسي آخر له تمثيل في المجلس، لأن هذا الانتقال أصبح غير مسموح به قانوناً أو ما يسمى بظاهرة التجوال السياسي، فالعضو الذي يفقد العضوية في حزب معين تم حله لا يمكنه الاستفادة من عضوية المجلس الشعبي البلدي بالانتقال من حزبه المنحل إلى حزب آخر.

كما يمكن أن تندرج ضمن هذه الحالة، حالة فصل العضو المنتخب من عضوية الحزب السياسي الذي كان ينتمي إليه لأي سبب كان، ففصله من الحزب يجعله دون غطاء حزبي سياسي ومن ثم نرى أنه يُجرّد من عضوية المجلس المنتخب، وتعد حالة من الحالات المرتبطة بالوجود السياسي للحزب السياسي. ما تجب الإشارة إليه فيما يخص حالة حل الأحزاب السياسية وتأثيرها على العضو المنتخب بالمجلس، هو أن الصياغة التي قدمتها وزارة الداخلية في المادة 45 من مشروع قانون البلدية 10-11 عند إشارتها إلى انتهاء العضوية بقوة القانون كانت كالتالي "تنتهي بقوة القانون العهدة الانتخابية لكل عضو بالمجلس البلدي الذي يكون حزبه السياسي قد تم حله قضائياً ويثبت إنهاء العهدة بقرار من الوالي".

إلا أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، عملت على إسقاط هذه الصياغة من مشروع القانون المتعلق بالبلدية، وذهبت إلى أنه في حالة ما إذا تم حل الحزب السياسي الذي ينتمي له العضو المنتخب من طرف جهة قضائية، فإن عضوية الأعضاء بالمجالس الشعبية البلدية والتي تنطوي تحت جناح هذا الحزب تنتهي بقوة القانون، ولعل الحكمة في إسقاط هذه المادة هو أن مجالها هو قانون الأحزاب السياسية وليس قانون البلدية.

غير أنه وإن كنا نرى أن هذه المسألة تتعلق بمسائل إجرائية تتعلق بالأحزاب السياسية إلا أن الأمر يُطرح من زاوية أخرى، إذ ما ذنب العضو الذي تم انتخابه ليكون ممثلاً للمواطنين في البلدية التي انتخب بها في منطقة معينة عن أخطاء يرتكبها قادة الحزب الذي ينتمي إليه و تؤدي إلى حله.

كما أن المبدأ المتعارف عليه في الفقه الدستوري هو أن النائب بمجرد أن يتم انتخابه يصبح ممثلاً للمجتمع، ويسعى وراء المصلحة العامة وليس لخدمة أو أغراض حزبية، والقول بخلاف هذا يؤدي إلى معنى واحد هو أن الهدف من الترشح للحصول على مقاعد بالمجالس هو خدمة المصالح الضيقة للأحزاب السياسية وليس خدمة المصلحة العامة، وهذا في حقيقة الأمر يتنافى ومحتوى قانون البلدية الذي أقر الانتخاب والحصول على عضوية المجلس من أجل خدمة مصالح البلدية ككل بصفة عامة.

من كل ما سبق نستنتج أنه كان على المشرع أن يوضح بدقة معنى المانع القانوني ويحدد محتواه، وليس إدراجها في نص المادة 40 بصفة العمومية والغموض ما تطرح عدة تأويلات، كما أن الحالات التي سبق الإشارة إليها هي عينة فقط من هذه الحالات مع تصور وجود حالات أخرى تؤدي إلى تجريد العضو المنتخب من صفته هذه ومن ممارسة مهامه كعضو منتخب بالمجلس الشعبي البلدي.

. إجراءات تحقيق زوال العضوية

مما لا شك فيه أن هذه الحالات التي تمنع العضو المنتخب من ممارسة مهامه والتمتع بهذه الصفة من الناحية القانونية والعملية هي حالات تخص المجلس الشعبي البلدي ككل وتسمح لهذا الأخير بالاطلاع عليها والوضعيات المختلفة التي يكون العضو المنتخب تحت طائلتها. وطبيعي أن الذي يعالج هذه الحالات هو المجلس الشعبي البلدي ذاته وليس هيئة الوصاية بشكل مباشر لأن ذلك يُعد تدخلاً في صلاحيات المجلس ويحد من الاستقلالية المنشودة من خلال الصلاحيات الممنوحة له، ويعد في نفس الوقت تشدداً في فرض الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية.

ومن أجل إعطاء نوع من الاستقلالية للمجلس الشعبي البلدي في فرض رقابة على الأعضاء المنتمين إليه، فقد مُنح الاختصاص للمجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 40 من قانون البلدية حق

التداول والتدارس بشأن هذه الموانع التي يكون تحت طائلتها العضو المنتخب، ليُصدر في الأخير مداولته تبعا للنظام الذي تسيّر بها جلسات ومداولات المجلس الشعبي البلدي.

بعد الانتهاء من المداولة والتي يقر فيها المجلس المانع والإجراء المتخذ ضد العضو المنتخب يقوم بإخطار الوالي بذلك بصفة وجوبية ليصدر قراره بإنهاء مهام هذا العضو المنتخب بالمجلس بصفة نهائية. غير أن ما يعاب على المشرع في صياغته للمادة 40 من قانون البلدية هو عدم التحديد الدقيق والصريح لدور الوالي بعد إخطاره من قبل المجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه إذ لم يفصل في إمكانية زوال صفة العضو من عدمها، وهل سيحترم الوالي قرار المجلس أم أنه سيعمل بنص المادة 101 للحلول محل رئيس المجلس في اتخاذ هذا القرار⁽¹⁾.

. إجراءات استخلاف العضو المنتخب المنتهية عضويته

كما هو الشأن بالنسبة لحالة الوفاة والإقصاء فإن العضو المجرّد من صفته والمنتهية عضويته في المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وقرار الوالي، يتم استخلافه وفقا لنص المادة 41 من القانون بأول مترشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

بمعنى أن الاستخلاف لا يخرج عن القائمة الحزبية التي ينتمي إليها العضو المجرّد والمنتهية عضويته بالمجلس الشعبي البلدي، فيحل محله المترشح الذي يأتي من حيث الترتيب آخر عضو مرشح حصل على العضوية بالمجلس، والذي يجب أن يكون من القائمة الحزبية ذاتها ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يحل محله مترشح من حزب آخر، إلا في الحالة التي يرفض فيها هذا المترشح والذي يليه تولي هذا المنصب لأي سبب كان، أو أن هؤلاء المترشحين بعد الاعلان عن النتائج ومرور سنة أو سنتين أو ثلاث سنوات قد غيروا الحزب الذي ينتمون إليه، ففي هذه الفرضية نعتقد أن هذا الحظ ينتقل للمترشح الذي يأتي بعد آخر منتخب من الحزب الحائز على المرتبة الموالية للحزب الذي لم يتقدم أي مترشح لخلافة هذا العضو المنتهية عضويته بالمجلس، على الرغم من عدم نص المشرع على مثل هذا الاحتمال، لأن واقع الأمر يقتضي أن يؤول هذا المنصب للحزب الموالي في عدد المقاعد والنسب المستوجبة للفوز بهذا المقعد.

ونعتقد أن هذا الحل هو ذاته الحل الذي يسري على الاستخلاف فيما يتعلق بالعضو أو الأعضاء المنتمين للحزب السياسي الذي تم حله بقرار من الجهة الوصية، والذي يكون حتما بموجب مرسوم.

¹. تنص المادة 101 من قانون البلدية 10-11 على أنه "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن الوالي بعد إعداره، أن يقوم بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الإعدار".

كما أن هذا الاستخلاف ووفقا لما تنص عليه المادة 41 من القانون يجب أن يتم في مهلة لا تتجاوز شهرا واحدا على أقصى تقدير، ويتم الاستخلاف بناءً على قرار من والي الولاية بصفته السلطة الوصية بعد اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية المستوجبة قانونا.

الفصل الثاني

الرقابة الموضوعية على البلدية

تعتبر هذه الرقابة المؤشر الدال على مدى تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية من عدمها إذ من خلال ممارسة الرقابة الإدارية على أعمال الأجهزة المحلية يتبين مدى نزوع وتوجه المشرع في التخفيف من حدة هذه الرقابة أم نحو التشديد فيها، على أساس أن نوعي الرقابة التي تم تناولهما في المبحثين السابقين من الفصل الأول هي رقابة تتصف بالطابع القانوني، في حين أن الرقابة على أعمال المجلس هي ذات طابع تقني إجرائي فني.

يضاف إلى ذلك أن هذه الرقابة إما أن تأخذ طابعا إيجابيا من خلال قيام المجالس الشعبية البلدية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القوانين والتنظيمات حتى تكون محل رقابة تفرضها السلطة الوصية إما عن طريق الإذن أو التصريح المسبق بالنسبة للمسائل والمواضيع التي تتطلب ذلك، أو إجراء التصديق و/أو الإلغاء حتى تعطي لمداولاتها شرعية التنفيذ (مبحث أول).

كما قد تكون هذه الرقابة الممارسة على المجالس البلدية المنتخبة ذات طابع سلبي أين تمتنع هذه الأخيرة عن ممارسة الاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون لتحل السلطة الوصية محلها في هذا الشأن عن طريق إجراء يعد من أخطر إجراءات الوصاية لمساسه بمبدأ استقلالية البلدية والمتمثل في سلطة الحلول (مبحث ثان).

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على الأعمال الإيجابية للمجالس الشعبية البلدية

الثابت قانونا أنه مهما تعددت وتتنوع الاختصاصات التي تمارسها المجالس الشعبية البلدية ومهما بلغت درجة الاستقلال الذي تتمتع به فإنه لزاما عليها فيما تقوم به من أعمال أو ما تتخذه من قرارات ألا تخرج عن حدود ونطاق القانون، ومن هنا تظهر إلزامية وجود رقابة على أعمال المجالس البلدية بغية التثبيت في مدى التزامها وتجسيدها لمبدأ المشروعية في ما تقوم به من أعمال وما تتخذه من قرارات.

غير أن هذه الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية سواء كانت مركزية أو محلية على أعمال المجالس الشعبية البلدية قد تكون سابقة وتتمثل في خضوع مداولاتها للترخيص أو الإذن المسبق من طرف هيئات معينة (مطلب أول)، كما قد تكون رقابة لاحقة تتمثل في إجراء التصديق بنوعيه الصريح والضمني. ولا تقتصر الرقابة المفروضة على أعمال المجالس البلدية المنتخبة على نظامي التصديق والتصريح المسبق فقط، إنما تحتاج بعض الأعمال إلى تفحصها وبيان ما إذا كانت مطابقة للقانون من عدمه ومن ثم يكون لجهة الوصاية الحق في إلغائها وإبطالها (مطلب ثان).

المطلب الأول

الرقابة السابقة على أعمال المجالس الشعبية البلدية

تتجسد مظاهر الرقابة الإدارية السابقة الممارسة على أعمال المجالس الشعبية البلدية في خضوع مداولات هذه الأخيرة سيما تلك التي تتضمن مواضيع خُددت حصراً بموجب القانون إلى طلب إذن أو ترخيص مسبق قصد القيام بأعمالها من الجهة الوصية سواء تمثل ذلك في الوالي أو في بعض الحالات من الجهة المركزية عن طريق وزارة الداخلية (فرع أول)، كما يترتب عن هذا الإذن أو الترخيص المسبق آثار مباشرة على عمل المجالس بما يفيد معها قبول الهيئة الوصية لمبادرة البلدية من عدمه في (فرع ثان).

الفرع الأول: نظام التصريح المسبق

التصريح هو إجراء تناوله المشرع في قانون البلدية 10-11 يهدف من خلاله إلى وجوب عرض بعض المواضيع التي يتداول حولها المجلس الشعبي البلدي على جهة الوصاية لإبداء رأيها المسبق حول هذا الموضوع قبل عرضه على المجلس للتداول بشأنه وكأنه تصديق مسبق، فإما ترى ما هو هذا الإجراء وما هو محتواه وآثاره؟.

أولاً: تعريف التصريح المسبق

يعرف التصريح المسبق بأنه "الاستطلاع المسبق لرأي السلطة الوصية" وبمقتضاه تعطي السلطة الوصية موافقتها المسبقة على اتخاذ إجراء معين، ومفاد ذلك أن سلطة الوصاية أو الرقابة تعلن بموجب هذا الإذن أو الترخيص للسلطة المحلية بأن قرارها المعروض عليها كمشروع قرار إنما هو مطابق للقانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة⁽¹⁾، والسلطة المخولة قانوناً بإبداء الموافقة المسبقة حسب المادة 171 من قانون البلدية تتجسد في وزارة الداخلية باعتبارها سلطة مركزية وليس والي الولاية.

¹. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 244.

حيث نستنتج من خلال هذا التعريف جملة من العناصر تتمثل في:

. أن الجهة المخولة قانونا بالنظر في هذا الاجراء أو الذي يوجه إليها طلب الاستشارة والموافقة هي وزارة الداخلية وليس والي الولاية، إذ يتعين على رئيس البلدية أن يعرض مشروع هذه المداولة على السيد وزير الداخلية مباشرة ولا يعد ذلك تجاوزا لوالي الولاية طالما أن الأمر جاء بمقتضى نص قانوني.

. أن قرار البلدية في الموضوع المطلوب الترخيص بشأنه يقتضى منها انتظار صدور موافقة السلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية.

. أن القرار الذي يتخذه المجلس الشعبي البلدي بشأن موضوع المداولة المراد الحصول على الإذن المسبق بشأنه هو عبارة عن قرار مشروع، وليس قرار نهائي.

. أن الغاية من عرض هذا المشروع على الموافقة المسبقة لوزارة الداخلية إنما الغاية منه هو دراسته من طرف الجهة الوصية المركزية، وإبداء رأيها حوله فيما إذا كان مطابقا للقانون من جهة ومن جهة أخرى عدم تعارضه مع المصلحة العامة للمواطنين والبلدية ككل.

. أن الموضوع الذي يخضع للرقابة المسبقة من طرف جهة الوصاية المركزية يتعلق بالهبات والوصايا التي يمكن أن تحصل عليها البلديات بمناسبة مختلف نشاطاتها والتي ترد إليها من جهات أجنبية تابعة لدول أجنبية.

ثانيا: موضوع التصريح المسبق

يتعلق التصريح المسبق بقبول البلدية للوصايا والهبات الواردة إليها من جهات أجنبية وفي هذا تنص المادة 171 من قانون البلدية على أنه " يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها في الميزانية".

والجلي من خلال هذا النص أن وزير الداخلية يفرض الرقابة المسبقة والمتعلقة بتقديمه الإذن والموافقة المسبقة على هذه الوصايا والهبات لسبب وحيد هي أنها صادرة من جهات أجنبية، وطالما أنها كذلك وجب مراقبتها فيما إذا كانت مطابقة للقانون الجزائري وللعلاقات والاتفاقيات المختلفة بين الدولتين أو مع الهيئات الأجنبية سيما في إطار التوأمة التي قد تجمع بين بلدية في الجزائر وبلدية في دولة أجنبية، أو في إطار البرامج التنموية المختلفة وكذلك برامج تطوير البلديات والتي قد تكون ممولة من هيئات أجنبية (كبرامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها) والتي تستفيد منها بعض البلديات في الجزائر.

ونظرا لكون هذه الأموال ترد لهذه البلديات في شكل وصايا وهبات من جهات أجنبية فإنه يجب مراعاة المصلحة العامة، لأنه بانتفاء هذه الأخيرة في الدولة فإن الوزارة المعنية لن ترخص للبلدية بقبولها

وتلقيها حتى ولو كانت في أمس الحاجة إليها، زيادة على أن هذه الهيئات والوصايا وفي أي شكل كانت ستدخل في ميزانية البلدية ومن ثم لا يمكن للمؤسسات والهيئات الأجنبية أن تكون مصدرا لتمويل ميزانية البلدية بشكل مباشر دون المرور بصفة مسبقة على وزارة الداخلية كجهة وصاية مركزية.

فالمشرع الجزائري ونظرا لهذه الاعتبارات حصر سلطة التصريح والإذن المسبق في الوزير المكلف بالداخلية دون غيره، وهذا خلافا للقوانين السابقة التي كانت تعطي للهيئات التداولية سلطة التصريح مما يفيد أن الجماعات الإقليمية في الجزائر كانت تتمتع في ظلها بضمانات أكبر لاستقلالها مقارنة بالقوانين الحالية خاصة إذا رجعنا إلى المادة 115 من قانون البلدية 08-90 الملغى، وهذا الأمر يستوجب ضرورة فرض جملة من الشروط تعد ضوابطا وقيودا على الجهات الوصية المركزية عليها احترامها حتى لا يؤدي الأمر إلى حرمان وإهدار مبدأ استقلالية البلدية، و تتمثل هذه الشروط في الآتي⁽¹⁾:

. لا يمكن صدور التصريح بعد القيام بالعمل من قبل الهيئة اللامركزية وبهذا يختلف التصريح عن التصديق، إذ عادة ما يكون الأول سابقا عن اتخاذ القرار من الهيئات الإقليمية.

. ضرورة تفادي فكرة التصريح المشروط لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية واستقلالية الجماعات الإقليمية (البلدية وحتى الولاية).

. يشترط أن يكون التصريح صريحا على عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنيا.

. ضرورة تحديد المدة الزمنية التي يتطلبها التصريح.

الفرع الثاني: آثار التصريح المسبق على أعمال المجالس

يتمثل الأثر المباشر لهذا التصريح أو الإذن المسبق في الرفض أو القبول، فمتى تم هذا الأخير فإن الوزير المكلف بالداخلية يعلن عن ذلك للبلدية طالبة الإذن ويتم عرضه للمداولة على مستوى المجلس البلدي ومن ثم يتم تنفيذه ويتم قبول الهيئات والوصايا الأجنبية.

غير أن الوزير المكلف بالداخلية إذا ما قدر أن هذه الوصايا والهيئات التي ستقدم للبلدية تتعارض والنصوص القانونية أو تمس بالمصلحة العامة، فإنه يرفض التصريح حينها ولا يمكن للبلدية أن تتلقى وتتخذ الإجراءات القانونية في سبيل الحصول على هذه الهيئات والوصايا من هيئات أو مؤسسات أجنبية.

كما أن ما يترتب عن هذا الإذن المسبق هو إجبارية جرد هذه الهيئات والوصايا وإدراجها في ميزانية البلدية في السنة التي قُدمت فيها، إذ لا يمكن الاستفادة منها دون إدراجها في إحدى أبواب ميزانية البلدية.

¹. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 245.

ما تجب ملاحظته على نص المادة 171 من قانون البلدية أن المشرع لم يقيد الوزير المكلف بالداخلية بأجل محدد للرد سواء بالقبول أو الرفض، وهو ما يعد نقصا نراه مستوجب تداركه. إذ لا يمكن ترك المجال مفتوحا للوزير للرد في أي وقت شاء وإنما يجب أن يقيد بمدة محددة كبقية الإجراءات التي تمارسها جهات الرقابة أو الوصاية، ضف إلى ذلك أن التصريح أو الإذن المسبق لا يمكن أن تطبق بشأنه الإجراءات المتعلقة بالتصريح المسبق الضمني فالتصريح يجب أن يكون صريحا.

إذاً فغياب الإشارة إلى التصريح أو القبول الضمني من وزير الداخلية وأمام عدم تحديد مدة زمنية له للموافقة أو الرفض يجعل عدم الرد النهائي كأنه رفضا. لذلك نرى أنه يجب تحديد مدة زمنية لوزير الداخلية تبدأ من تاريخ إيداع المشروع المتعلق بهذه الهبات والوصايا إلى غاية انتهاء المدة التي يفترض في المشرع تحديدها قياسا على التصديق الضمني، وفي حالة فوات هذه المدة دون رد فإننا نرى اعتبارها رفضا وليس تصريحا أو إذنا بالقبول الضمني نظرا لخطورة قبول هذه الهبات والوصايا الأجنبية وتأثيرها على الصالح العام داخل الدولة الجزائرية.

المطلب الثاني

الرقابة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إذا كان المشرع قد استوجب استنادا لقانون البلدية فرض رقابة سابقة على بعض أعمال المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في التصريح المسبق من طرف السلطات المركزية وفق ما بيناه آنفا، فإنه استوجب كذلك بالموازاة فرض رقابة لاحقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي وهي خضوع مداواته للتصديق من طرف الجهة الوصية ممثلة في والي الولاية وفي بعض الحالات ممثلة في الجهة المركزية عن طريق وزارة الداخلية (فرع أول).

بل أن بعض أعمال المجلس لا تحتاج للتصديق من طرف جهة الرقابة ولكنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة من خلال تفحصها وبيان ما إذا كانت مطابقة للقانون من عدمه ومن ثم يكون لجهة الوصاية الحق في إلغائها أو ابطالها (فرع ثان).

الفرع الأول: نظام التصديق على المداوات

يُعد التصديق من بين الآليات التي استوجبها القانون لأجل نفاذ مداوات المجالس الشعبية البلدية، ويعتبر من الآليات التي تفرض رقابة توصف بشدتها على البلدية من طرف الجهة الوصية، ونتناول هذه الآلية من خلال معالجة عدة نقاط نستهلها بتعريف التصديق ثم إبراز مبرراته وصوره وآثاره وفق الآتي:

أولاً: تعريف التصديق

عرف إجراء التصديق عدة تعاريف يتضمن كل منها عناصر معينة يُعتمد عليها، فنجد من يذهب إلى القول أنه "أمر أو قرار يصدر عن الإدارة المركزية مضمونه موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي حتى تكسبها القوة التنفيذية"⁽¹⁾.

كما عُرِف أيضا أنه عمل إداري يصدر عن السلطة الوصية، ويقع على أعمال الهيئات الإقليمية قصد التحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها للمصلحة العامة.

ويقصد بالتصديق كذلك إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، إذ باتخاذها فقط تنقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه⁽²⁾.

وعُرِف أيضا بأنه " إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ"⁽³⁾.

بل ذهب إلى تعريفه البعض بأنه تقنية، بمقتضاها تتولى السلطة المركزية الإعلان أن القرار الصادر عن هيكل مستقل، يمكن أن يرتب أثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية ولم ينل من الصالح العام، بل ويضاف إلى هذه التعريفات تعريف آخر مفاده " أن التصديق هو وسيلة كلاسيكية للرقابة، يمكن بواسطتها إدارة الإشراف من التحكم في الاختصاص التقريري للأجهزة التداولية"⁽⁴⁾.

من خلال جملة التعاريف السابقة نستنتج أن التصديق وبصفته عمل قانوني، تقوم به السلطة الوصية (محلية كانت أو مركزية). بل هو آلية من آليات التدخل والمساهمة في تنظيم الشؤون المحلية لأنه من دون هذا الإجراء الشبيه بالرخصة المسبقة من قبل السلطة المركزية لا يمكن للقائمين على الجماعات الإقليمية (البلدية) ترجمة قراراتهم واقعيًا، وبالتالي يمكن أن نؤكد أنه بموجب هذا الإجراء تبقى السلطة المركزية في الجزائر محافظة على تبعية المجالس المنتخبة المحلية، على الرغم مما ذهب إليه البعض بالقول أن التصديق لا يحد من استقلالية الجماعات المحلية لأنه إجراء قانوني لا يقوم بتعديل قرارات المجالس المحلية المنتخبة لا بالزيادة ولا بالنقصان فهو مجرد شرط للتنفيذ⁽⁵⁾.

¹. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر 2001، ص 183.

². بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 237.

³. صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 108.

⁴. وهيبة برازة، مرجع سابق، ص 228.

⁵. نسيمة قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية، مرجع سابق، ص 42.

وتمارس المجالس الشعبية البلدية الاختصاصات المخولة لها قانونا وفقا لما أضحناه في الفصل الأول من الباب الأول من خلال جلساتها التي تُعقد سواء تجسدت في دورات عادية أو استثنائية متى اقتضى الأمر ذلك ووفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها قانونا، أين تعرض في هذه الدورات مختلف الأشغال التي تهم البلدية ومواطنيها لمناقشتها والمداولة بشأنها من طرف المجلس الشعبي البلدي حيث تكون بعض مواضيع هذه المداولات قابلة للتنفيذ باستيفاء الشروط القانونية لصحة المداولات.

في حين نجد بعضها الآخر ونظرا لما تتصف به من أهمية لتأثيرها المباشر في التسيير المحلي أن المشرع استلزم على جهة الوصاية التصديق عليها لصحة تنفيذها، وهو الأمر التي تضمنته مختلف نصوص قوانين البلدية السابقة الملغاة أو حتى قانون 10-11 الساري المفعول على الرغم من التغيير الحاصل في المواضيع التي تستوجب التصديق من مرحلة إلى أخرى زيادة على التباين في توجه المشرع نحو التشديد في فرض الرقابة من عدمه وهو الأمر الذي نبرزه في الفقرة الموالية.

ثانيا: تطور آلية التصديق عبر قوانين البلدية

مما لا شك فيه أن كل مرحلة لها خصوصيتها تبعا لمنهج المشرع في التوجه نحو التشديد من الرقابة أو التخفيف منها على النحو الآتي:

1. في ظل أمر 24-67

تتجسد الملاحظة الأساسية لهذا القانون في توجه المشرع نحو التشديد من رقابة الجهة الوصية على الجماعات المحلية معتمدا في ذلك على الأسلوب التقليدي في بسط الرقابة على المجالس المحلية، والذي كان معتمدا في ظل القانون الفرنسي قبل بداية الإصلاحات المختلفة المتعلقة بقوانين الإدارة المحلية أو الإقليمية في فرنسا أين منحت بعض الحرية للمجالس المحلية المنتخبة تماشيا مع التطورات التي عرفت في فرنسا أثناء تلك الإصلاحات أو بعدها⁽¹⁾.

ذلك أن القانون تضمن عددا كبيرا من الأعمال التي تستوجب التصديق قبل نفاذها ويتعلق الأمر بالمداولات المتعلقة بقبول الهدايا والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية ومحاضر المزادات والمناقصات، الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل الضرائب والأداءات والرسوم، وكذا المداولات المتعلقة بنقل الملكية والامتلاك والمبادلات

¹-Emmanuel aubin, Catherine Roche, Droit de la décentralisation, Gualino éditeur, Paris, 2006, pp 26 - 29.

العقارية ومختلف القروض، عدد الموظفين وأجورهم وبصفة عامة جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري العمل به⁽¹⁾.

إن أهم ميزة طبعت هذا القانون (أمر) وجعلته يختلف عن القوانين اللاحقة له هو تشديد المشرع في بسط الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية في تلك الفترة، إذ لم يقتصر الأمر على تصديق الوالي فقط، بل شدد على ضرورة اللجوء إلى وزير الداخلية لطلب التصديق عند رفض والي الولاية المصادقة على تلك المداولات، بمعنى أنه يجب الحصول على المصادقة ولو كان من الجهة المركزية.

وهو ما يُعد من أشد الصور تقييدا لعمل المجالس المحلية والتي على إثرها تجعل المداولات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية تبقى محل تعليق إلى حين التصديق عليها لدخولها حيز النفاذ.

ولم يكتف المشرع عند الحد الذي تم فيه تحديد ومد المواضيع التي تستوجب المصادقة عليها، بل أنه ترك المجال واسعا بعبارات عامة وفضفاضة تحتمل عدة تفسيرات وتأويلات بنص المادة 107 التي جاء فيها "...و بصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل".

كما استوجب بنص المادة 108 من أمر 24/67 على عامل العمالة (الوالي حاليا) أن يصادق على المداولة المرسلة إليه في مهلة 30 يوما بشكل صريح، وفي حالة سكوته تُعد المداولة مصادقا عليها⁽²⁾.

غير أنه في حالة رفض هذا الأخير للمصادقة فقد أجاز المشرع للمجلس الشعبي البلدي ممثلا برئيسه أن يعرض هذه المداولة من أجل المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية، وكأن المشرع في هذا النوع من المداولات وبموضوعها المبين في الفقرات أعلاه، يتجاوز الوالي (عامل العمالة) و يذهب مباشرة إلى جهة الوصاية عليه لطلب المصادقة منها على المداولة و كأنها جهة استئنافية.

ما تجدر الإشارة إليه كذلك أنه ومع التشديد الذي فرضه المشرع بمقتضى قانون 1967 وتوسيعه للمواضيع التي تستوجب مداولاتها التصديق عليها حتى تدخل حيز النفاذ، فإن المشرع كان أكثر صرامة

¹. نصت على كل هذه المواضيع التي تستلزم المصادقة عليها من طرف الجهة الوصية المادة 107 من أمر 24-67.

². تنص المادة 108 من أمر 24-67 على أنه " تعتبر المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى عامل العمالة ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخها.

وإذا رفض عامل العمالة المصادقة على مداولة ما، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية "

في المراسيم اللاحقة لهذا القانون، من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 82-31⁽¹⁾ المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة الذي جاء في المادة 05 منه النص على أنه " يمارس رئيس الدائرة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط الآتية:

أ. الموافقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة والتي يكون موضوعها:

- . ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها وحساباتها.
- . تسعيرات رسوم الطرق ووقوف السيارات والإيجار المفروضة على ملحقات الطرق وتوابعها والرسوم الواجب تحصيلها لمصلحة البلدية بصورة أعم.
- . شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 9 سنوات.
- . نقل ملكية العقارات والتنازل عنها و تبادلها.
- . تغيير تخصيص ملكية بلدية وإعدادها لمصلحة عمومية.
- . المناقصات والمحاضر والاجراءات.
- . الهبات والوصايا.

ب . الموافقة على المداوات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية وإنهاء المهام".

فالملاحظ من خلال هذه الصلاحيات والمواضيع التي تخضع للمصادقة من رئيس الدائرة بتفويض من الوالي، أنها جاءت على قدر من الإطلاق وتحد من استقلالية البلدية. لأنه إذا ما رُبطت هذه المادة مع ما تضمنته من صلاحيات لرئيس الدائرة وبيان بالمداوات التي تخضع للموافقة أو التصديق بالمادة 108 من أمر 24/67 نجد وأن الأساس في أعمال المجلس هو التصديق والاستثناء هو النفاذ المباشر في مسائل غير ذي أهمية وقليلة بالنظر لصلاحيات واختصاصات المجالس البلدية في تلك الفترة.

2. في ظل قانون البلدية 90-08

¹. المرسوم التنفيذي رقم 82-31 الصادر بتاريخ 23/01/1982 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 04، بتاريخ 26/01/1982.

عرفت المرحلة التي تلت صدور قانون البلدية لسنة 1990 نوعا من الانفتاح وتقليصا في الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الشعبية البلدية مثلما كان عليه أمر سنة 1967 حيث قلص المشرع من المداولات التي تستوجب عرضها على الوالي للمصادقة عليها وكذا على رئيس الدائرة بتفويض من الوالي. ولعل المشرع في هذه الفترة انساق مع التوجه العام للدولة الجزائرية من الانفتاح الديمقراطي وتغيير النمط الاقتصادي من اقتصاد موجه (اشتراكي) إلى اقتصاد السوق (اقتصاد حر) والذي انعكس حتما على كل مناحي الحياة العامة في الدولة وعلى الجماعات المحلية بشكل خاص.

وقد شهد قانون البلدية 90-08 تراجعا في عدد المداولات التي تتطلب التصديق عليها من طرف السلطة الوصية، بل الأكثر من ذلك أن المشرع من خلال نص المادة 46 من القانون وعلى خلاف القانون السابق، أقر أحقية رئيس المجلس الشعبي البلدي في الطعن قضائيا في قرار الوالي عند رفض المصادقة على المداولات، والتي كانت في ظل القانون القديم تتطلب ضرورة المصادقة عليها من طرف وزارة الداخلية وليس القضاء⁽¹⁾.

والحقيقة أن توجه المشرع في هذا القانون نحو فرض الرقابة القضائية له فائدة كبيرة خاصة إذا كان المجلس الشعبي البلدي من تيار لا يتوافق مع توجه الوالي والسلطة عموما هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى لا يتعسف الوالي في قراراته ويكون سلطة معرقلة لأعمال المجلس من طرف مواطني البلدية.

بل أنه وبقرائتنا للمادة 42 من قانون البلدية 90-08 ومع تقليص المشرع لحجم المداولات التي تخضع لمصادقة الجهة الوصية، فإننا نستنتج وأن المبدأ في ظل هذا القانون أصبح نفاذ مداولات المجالس الشعبية البلدية، والاستثناء هو التصديق.

ولعل ما يؤكد ذلك هو حصر المشرع بموجب المادة 42 دائما للحالات التي تستوجب التصديق والتي تتمثل في:

- . الميزانيات والحسابات.
- . إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

¹. تنص المادة 46 من قانون 90-08 لسنة 1990 على أنه "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولات أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل".

أما باقي المواضيع التي تدخل في اختصاصات المجالس الشعبية البلدية فتتخذ مباشرة دون عرضها على الوالي أو رئيس الدائرة بتفويض من الوالي لأجل أخذ موافقتها أو مصادقتها على هذه المداولات، وهو ما يعد تجسيدا حقيقيا لاستقلالية المجالس الشعبية البلدية باعتبارها جهة ممثلة لإرادة الشعب.

إلا أن هذا التوجه الذي جسده المشرع بقانون البلدية في المادتين 42 و46 منه لم يدم طويلا نتيجة التحولات التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينات وحل أغلب المجالس الشعبية البلدية وتعيين مسيرين لما سُمي بالمندوبيات التنفيذية، بل الأكثر من ذلك أن هذا التراجع عن هذه الاستقلالية كان بأطر غير دستورية وغير قانونية في تقديرنا، بدليل أن السلطة الحاكمة آنذاك بادرت إلى إصدار مرسوم تنفيذي تحت رقم 94-215⁽¹⁾ يحد من هذه الاستقلالية ويفتح الباب على مصراعيه لتدخل رئيس الدائرة في مداولات - ولا أقول - المجالس الشعبية البلدية وإنما المندوبيات البلدية من خلال إعطائه الصلاحية التامة لأجل المصادقة على هذه المداولات بعد أن يتحصل على تفويض من الوالي والذي عادة ما يعطيه في هذه المسائل تفويض عام.

والتوسع في تشديد الرقابة على المجالس البلدية من طرف رئيس الدائرة بتفويض من الوالي يتجلى من خلال المواضيع التي تتضمنها المداولات والتي جاءت متعددة كما كان الشأن في أمر 67-24 وكذلك المراسيم اللاحقة له وكأن المشرع رجع إلى سالف عهده في تشديد الرقابة على المجالس المحلية. إذ نصت المادة 10 من المرسوم على أنه " يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي وبتفويض منه على الخصوص ما يأتي:....".
. يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:

- . الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
- . تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.
- . شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات.
- . نقل ملكية العقارات والتنازل عنها وتبادلها.

¹. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الصادر بتاريخ 23/07/1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها المنشور بالجريدة الرسمية عدد 48 الصادرة بتاريخ 27/07/1994 وللتنصيل أكثر راجع:
- TAIB Essaid, Chronique de l'organisation administrative pour 1994, Idara, vol 06. N° 02, Alger 1996, p 96 et sui.

. تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة عمومية.

. المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.

. الهبات والوصايا.

. يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام....".

ومن باب المقارنة بين أحكام هذا المرسوم وأمر 67-24 الملغى والمراسيم اللاحقة له نجد أن المشرع قد جعل تطبيق نظام التصديق على مداولات المجالس البلدية (المنوبيات البلدية) بكاملها أي جميع المجالس عبر القطر الجزائري سواء كانت ذات كثافة سكانية أم لا. ذلك أن القانون الملغى كان ينص على سريان هذه المصادقة على المداولات التي تصدرها المجالس التي تفوق كثافتها السكانية 50000 نسمة فقط، وهو ما يعد تراجعاً تاماً عن الاستقلالية الممنوحة للمجالس في ظل قانون 90-08 والساري المفعول في حينها.

من خلال كل ما تقدم يتبين جلياً أن المشرع أو السلطة الحاكمة وبخرق واضح لأحكام الدستور والقانون قد عطلت العمل بقانون 90-08 بواسطة مرسوم تنفيذي أقل منه درجة، وهو أمر غير مستصاغ قانوناً على الرغم من الوضعية الاستثنائية التي كانت تعيشها البلاد ووضع البلديات في تلك الفترة، وهو ما يفسر فكرة ضعف الرقابة الدستورية في الجزائر⁽¹⁾.

3. في ظل قانون البلدية الساري المفعول 11-10

لم يحد المشرع في قانون البلدية الحالي عن التوجه الذي كان سائداً قبل 1990 وبعد 1997 على الرغم من أن البلاد تجاوزت المرحلة الاستثنائية بعد تنظيم الانتخابات المحلية في عدة محطات انتخابية عرفت فيها المجالس الشعبية البلدية ابتداءً من سنة 1997 حيث أبقى على عدد كبير من الحالات التي تستوجب المصادقة من طرف الجهة الوصية.

ويتجلى هذا التوجه من خلال ما جاء بنص المادة 57 التي نصت على أنه "لا تنفذ إلا بعد

المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

. الميزانيات والحسابات.

¹. رابحي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 09 وما بعدها.

. قبول الهبات والوصايا الاجنبية.

. اتفاقيات التوأمة.

. التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

إن قراءتنا لهذه المادة وما تضمنته من أحكام ومقارنتها مع مواد أخرى واردة بنفس القانون تجعلنا نستنتج جملة من الملاحظات وبعض التناقضات نوجزها في الآتي:

. الثابت من خلال نص المادة 57 أن الهبات والوصايا الأجنبية وجوبا خضوعها للمصادقة عليها من طرف الوالي باعتباره سلطة وصية والذي له إمكانية التصديق من عدمه، في حين وحسب هذه المادة لا تكون نافذة دون ذلك.

. لكن ما أورده في الفقرة السابقة قد لا يكون له أثر عندما تسكت الجهة الوصية خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، إذ تعتبر هذه الأخيرة أي المداولة المتعلقة بالهبات والوصايا الأجنبية نافذة بقوة القانون بعد هذا الأجل.

. والثابت كذلك أن أحكام المادة 166 من قانون البلدية استوجبت أن يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس المنتخب مع مراعاة أحكام المادة 57 من هذا القانون.

. كما أن كل الأحكام الواردة في المادة 57 والمادة 58 وحتى المادة 166 فيما يتعلق بقبول الهبات والوصايا الأجنبية لا جدوى منها، طالما أن المادة 171 قد أقرت صراحة أن سلطة الموافقة على هذه الهبات والوصايا ذات الطابع الأجنبي من اختصاص الوزير المكلف بالداخلية حصريا وبصفة مسبقة ودون تحديد للمدة التي يصدر فيها الوزير قراره. ما يجعل أن تلقي هذه الهبات والوصايا الأجنبية من طرف المجالس الشعبية البلدية والمداولة بشأنها دون أثر أو إن صح التعبير مداولة شكلية.

من خلال إثارة هذه النقاط نستنتج أنه يستلزم على المشرع التدخل وجعل النصوص القانونية تتطابق مع بعضها البعض، ولا يلغي و/أو لا يترك نصا ينفى أثر وأحكام نص قانوني آخر، مما يؤثر على نسق النص القانوني العام ونقصد به قانون البلدية دائما.

ثالثا: صور التصديق

للتصديق صورتان لا ثالث لهما، وهو إما أن يكون التصديق صريحا بمعنى أن جهة الوصاية تصدر قرارا صريحا في الأجل القانوني ومن خلاله إما تقبل المداولة أو ترفضها، وإما أن يكون هذا التصديق ضمنيا وهو عند إيداع المداولة لدى جهة الوصاية أي الوالي وهذا الأخير يلتزم بالسكوت حتى نهاية الأجل

المحدد قانونا. وعلى هذا الأساس نتناول في الفقرة الأولى التصديق الصريح على أن تتبعها في فقرة ثانية بالتصديق الضمني.

1 . التصديق الصريح

كقاعدة عامة تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة وبشكل مباشر بعد صدورها واتباع الاجراءات القانونية بشأنها، إلا أنه ثمة مداوات تستوجب بنص القانون التصديق عليها من طرف جهة الوصاية أو الجهة المشمولة بوصايتها⁽¹⁾ وهو ما يعبر عنه بالتصديق الصريح.

فالتصديق الصريح هو أن تصرح جهة الوصاية الممثلة في شخص الوالي بقبول تنفيذ قرارات المجالس الشعبية البلدية، إذ الأصل في قرارات هذه الأخيرة أنها نافذة بذاتها باستثناء القرارات التي أخضعها المشرع لتصديق صريح من طرف سلطة الوصاية الادارية⁽²⁾ وفق ما نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية التي حددت المداوات التي ألزم المشرع عرضها على الوالي من أجل المصادقة عليها والتي أبرزناها في الفقرات المبينة أعلاه.

وعليه فالمشرع جعل بعض مداوات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ مباشرة إلا بعد التصديق عليها بشكل صريح من طرف الوالي، الذي يعتبر صاحب الاختصاص في التصديق على مثل هذه المداوات. وفي تقديرنا فإن المشرع وعلى الرغم من المآخذ التي قدمناها في الفقرات السابقة من توسيع مجال المداوات التي تخضع للتصديق بخلاف قانون 90-08 وما ذهبنا إليه مما وصفناه بالتشديد في فرض الرقابة على المجالس الشعبية البلدية، إلا أنه من جهة أخرى حسنا فعل عندما حصر مجال المواضيع التي تخضع مداواتها للتصديق وعدم فتح المجال للجهة الوصية من أجل الاجتهاد، أو للمجالس الشعبية البلدية من التخفي والتهرب من إيداع مداواتها للتصديق بحجة أن القانون لم يشملها بحكمه، ولعل السبب في ذلك يعود لخطورة هذه المواضيع مثل الميزانية والحسابات وقبول الهبات والتصرف في الأملاك العقارية البلدية التي تجعل الوالي يفرض رقابته عليها، فالميزانية مثلا أمر بالغ الخطورة وهو يتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية ومن جهة أخرى بالخزينة العمومية، لذا يجب أن تُدرس مداولة المجلس الشعبي البلدي المتعلقة الميزانية من جميع الجوانب ويتم التدقيق في الأرقام وضرورة أن تُضبط هذه الأموال سيما وهي عبارة عن كشف توقعات خاصة بالنفقات والإيرادات السنوية⁽³⁾.

¹. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 245.

². نواف كنعان، القانون الاداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، سنة 2008، ص 64.

³. رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر، 2011، ص 41.

والخطورة تمتد أيضا للمداولة المتضمنة قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية، وهو أمر يستوجب التحقيق في مصدر الهبة حتى يتم التأكد في خلوها من أي شبهة قد تثار من هذا الجانب، ذلك أنه وبعد قبول الهبة ستندرج في إطار الأموال العمومية وهذا ما يستدعي المحافظة عليها وحمايتها من كل أوجه الفساد. وذات الأمر ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة بين البلديات، ويقصد بالتوأمة الاتفاق الذي يُبرم ما بين البلديات لأجل تضافر الجهود والتعاون في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وعادة ما تشمل هذه الاتفاقيات على بعض النقاط التي تحدد مدى وشكل التعاون من حيث تبادل الخبرات والحلول المناسبة، وترمي إلى تحقيق التنمية المحلية مع الأخذ في الحسبان الانسجام مع السياسة العامة للبلاد.

بناءً على ما سبق فمن حق الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها من جميع الجوانب ولا يمس ذلك أبداً بسلطة المجلس الشعبي البلدي، ونفس الأمر والخطورة تنطبق على إجراءات التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية سواء كانت مبنية أو غير مبنية، فحفاظاً من الدولة على الوعاء العقاري وملكيته له وجب إخضاع المداولة للمصادقة الصريحة لوالي الولاية⁽¹⁾.

على هذا الأساس فال تصديق لا يعدو إلا أن يكون عملاً إدارياً متميزاً ومنفصلاً عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية، بمعنى أن الجهة الوصية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل اللامركزي، ومن ثمة فإن قرار التصديق لا يتخذ ولا يندمج مع قرار الجهة اللامركزية، ولا يجوز اعتبار جهة الوصاية جزءاً لا يتجزأ من إرادة الهيئة للامركزية⁽²⁾.

ما تجب الإشارة إليه أن سلطة الوالي وهو يمارس إجراء الرقابة تتوقف على التصديق أو عدم التصديق (الإلغاء) فلا تتعداها إلى التعديل في قرار المجلس الشعبي البلدي، لأن قرار المجلس مكتمل العناصر فضلاً عن كونه قائماً وتاماً ولا يحتاج إلا إلى التصديق من قبل الوالي، بمعنى لا يحتاج إلا إلى الصيغة التنفيذية منه.

يضاف إلى ذلك أن السلطة المخولة قانوناً بالمصادقة على المداولة المعروضة عليها لا تملك إلا أن تصادق على هذه المداولة جملة وتفصيلاً وإن رفضت ذلك يجب أن يكون قرار الرفض مسيئاً⁽³⁾.

أيضاً ما يلاحظ من خلال أحكام المادة 57 والمادة 58 من قانون البلدية والتي حددت المداولات المستوجب عرضها للمصادقة الصريحة للوالي، أن المشرع لم يطلق يد الوالي بشأن المصادقة عليها كيف

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 288.

². صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 111.

³. سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 246.

ما شاء ومتى شاء، بل قيده بمدة زمنية يقتضي عليه احترامها، فإما أن يصادق على المداولة أو يرفض ذلك، وسكوته دون إبداء أي موقف أو صدور أي قرار خلال مدة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية يجعل ذلك بمثابة المصادقة عليها بقوة القانون⁽¹⁾.

2 . التصديق الضمني

جاءت المادة 56 من قانون البلدية 11-10 بنصها على أنه " مع مراعاة أحكام المواد 59 و 60 أدناه، تصبح مداوات المجلس قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية". من خلال هذا النص يتبين أن القاعدة العامة في مداوات المجلس الشعبي البلدي أنها قابلة للتنفيذ فلا تحتاج إلا لمصادقة ضمنية وذلك باستيفاء الأجل القانوني وهو 21 يوما كاملة يبدأ حسابها من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية والذي يثبت بالختم الذي يوضع على وثيقة الاستلام، طبعا مع مراعاة الاستثناء الوارد بشأن المداوات التي نص القانون صراحة على خضوعها للتصديق.

ونعني بالمصادقة الضمنية في هذه الحالة سكوت جهة الوصاية (الوالي) وعدم اتخاذها لأي موقف بخصوص المداولة المعروضة عليها، فهذا السكوت من طرف الوالي يعتبر موافقة على عمل المجلس الشعبي البلدي الخاضع لرقابته⁽²⁾. ذلك أن المجلس بعد الانتهاء من المداوات يقوم بإيداعها بالولاية حتى تقوم سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي بتفحص هذه المداوات والتمعن في مدى مطابقتها للقانون ومن ثم إبداء رأيه فيها، فإن انتهى الأجل القانوني الممنوح للسلطة الوصية أي 21 يوما كاملة من دون صدور قرار من الوالي سواء بالتصديق أو برفض التصديق تعتبر المداولة نافذة ويعتبر هذا السكوت وكأنه تصديق ضمني منتج لآثاره القانونية وعلى الكافة الالتزام بما جاء بمداولة المجلس الشعبي البلدي. ما يمكن استخلاصه من أحكام نص المادة 56 من قانون البلدية هو أن وضع المشرع للقيد الزمني للسلطة الوصية لأجل المصادقة على المداولة فيه ضمانا للمجلس الشعبي البلدي ذاته، ذلك أن مرور الأجل القانوني المحدد دون اتخاذ أي إجراء من الوالي يُكسب هذه المداولة حصانة ويجعلها قابلة للتنفيذ بقوة القانون، وهي نتيجة تعتبر كجزاء على عدم قيام الوالي بمهامه.

¹. نصت المادة 58 من قانون البلدية 11-10 على أنه " عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها".

². عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 172.

على هذا الأساس، فإننا نقول حسنا فعل المشرع بتحديد هذا القيد الزمني بالمدة المحددة (21 يوما كاملة) فلا يعقل أن يبقى الأجل مفتوحا من دون حصر وإلا بقيت المداولات معلقة رهن المصادقة عليها ويفتح من خلالها المجال للتعسف الذي قد يمارسه والي الولاية في مواجهة المنتخبين بالمجلس ككل.

غير أن الملاحظة التي يمكن تسجيلها فيما يخص هذا الأجل، هو أن المشرع بمقتضى قانون البلدية الحالي اتجه إلى التمديد في مدة التصديق على خلاف قانون 90-08 الملغى والذي كان يقضي بمدة 15 يوما حسب المادة 41 منه، وهو ما يُعد في تقديرنا تضييقا على المجالس الشعبية البلدية ولو أن المدة الإضافية هي 05 أيام فقط، إلا أنه و بالنظر إلى ضرورة السير الحسن للشؤون البلدية فهذه المدة معتبرة ومن شأنها أن تؤدي إلى تعطيل شؤون البلدية بشكل أو بآخر.

وبالنظر إلى الممارسة العملية لإجراء التصديق، فإن التصديق الضمني كقاعدة أقرها قانون البلدية الحالي نادر الاستعمال، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات نوجزها في الآتي:

. أن أعضاء المجالس الشعبية البلدية سيما في ظل العهدة الانتخابية اللاحقة لقانون البلدية 11-10 مبنية على الولاء الحزبي ومعظمها مجالس شعبية غالبيتها من أحزاب السلطة، فنجدها لا تبادر الى تفعيل نظام التصديق الضمني وكأنها تابعة للوالي وغير مستقلة عنه.

. أن المجالس الشعبية البلدية وحتى تتجنب أي رد فعل من الجهات الوصية أو حتى من الجهات المركزية نجدها تتجنب تفعيل هذا الإجراء وتتهرب من تحمل مسؤوليتها.

. أن معظم المجالس الشعبية البلدية وبالنظر إلى تركيبتها تجدها تسعى دائما إلى البحث عن نيل رضا جهة الوصاية المحلية أو المركزية من أجل تحقيق أغراضهم الشخصية، وحتى تحقيق في بعض الأحيان المصلحة المحلية وعدم الدخول في صراع مع جهة الوصاية بما قد ينعكس ذلك بالسلب على الممارسة الموجهة ضد هذه البلديات (المجالس الشعبية البلدية).

. أن أعضاء المجالس الشعبية البلدية وعلى الرغم من النصوص القانونية التي وضعها المشرع بين أيديهم تجعلهم يمارسون صلاحياتهم في ظلها بكل ثقة، إلا أنهم دائما يتجنبون ذلك وينتظرون المصادقة الصريحة من جهة الوصاية المركزية أو المحلية حتى ولو مرت مدة طويلة على ذلك، ما يُؤدِّد الاعتقاد لديهم أن مصادقة جهة الوصاية هي التي تعطي المشروعية لأعمالهم، أي وبمفهوم المخالفة فإنهم يفترضون في أعمالهم عدم المشروعية إلى حين مصادقة جهة الوصاية، وهو ما يُعد نقضا ذاتيا ينعكس سلبا على دورهم كمنتخبين محليين يمارسون مهامهم في إطار القانون ولا يخضعون في حقيقة الأمر إلا لسلطة القانون وليس لجهة الوصاية.

. أن بعض المجالس البلدية إن لم نقل رؤساء المجالس الشعبية البلدية يفتقرون للمعرفة القانونية والإجرائية التي تمكنهم من اتخاذ الاجراءات اللازمة في حالة مرور 21 يوما المستوجبة لرد جهة الوصاية.

. أن الممارسة العملية أكدت لنا حقيقة أن المجالس البلدية عن طريق رؤسائها وبدلا من تفعيل النصوص القانونية والذهاب إلى تنفيذ المداولة التي استنفذت الأجل القانوني تجدهم يرسلون الولاية أو رؤساء الدوائر من أجل المصادقة على المداولة المودعة لديهم حتى ولو تكرر الأمر بل وحتى بمرور الأشهر أو حتى السنوات وفق ما يبرزه المثالين التاليين على الرغم من صدورهما في ظل قانون البلدية لسنة 1990 ولا تزال في الحقيقة أمثلة كثيرة بخصوص هذا الوضع في الواقع العملي إلى غاية وقتنا الحالي.⁽¹⁾

. كمثال أول: هو أن إحدى بلديات ولاية عنابة قامت بعقد صفقة مع مؤسسة لتجديد محطات ضخ مياه الأمطار لتفادي الفيضانات في موسم الشتاء وقد صادق عليها المجلس الشعبي البلدي بموجب المداولة رقم 21 والمؤرخة في 09 جويلية 2003.

عقب ذلك قامت البلدية بإرسال المداولة إلى الدائرة قصد المصادقة عليها غير أنها لم تتلق أي رد، ما يفترض معه في هذه الحالة ضرورة استعمال تقنية التصديق الضمني، غير أنها ارتأت عدم تطبيق تلك الآلية لتقوم كخطوة منها بتذكير رئيس الدائرة بضرورة المصادقة بموجب المراسلة رقم 5144 المؤرخة في 21 ديسمبر 2003، ويرد عليها بتاريخ 2004/04/25 ويعلن عدم مصادقته عليها فضلا على طلبه منها تعديل الصفقة بإضافة محطة أخرى، لتقوم البلدية بتعديل المداولة والصفقة وإرسالها مرة أخرى للمصادقة، كما ظلت تلتزم ضرورة اتخاذ ذلك عن طريق مراسلتها للسلطة الوصية مرات عدة طالبة منها الفصل في هذه الوضعية والمقتطفات التالية والمراسلات تبرز ذلك، إذ نصت على " يشرفني أن أعلمكم أنه إلى حد الآن لم نتلق أي رد إيجابي فيما يخص إجراءات المصادقة على الصفقة.... بالرغم من المراسلات التالية...".

هذه المرحلة دامت لأكثر من سنتين، من سنة 2003 إلى سنة 2005 إلى غاية موافقة السلطة الوصية بموجب مراسلة لرئيس الدائرة يبلغ فيها البلدية بالمصادقة على المداولة على النحو التالي " أعيد لكم مداولة المجلس الشعبي البلدي رقم 21 المتضمنة...مؤشر عليها بالمصادقة".

. وكمثال ثان يكرس عدم استعمال الجماعات الاقليمية لآلية التصديق الضمني، نلمسه من خلال إنشاء إحدى البلديات لو كالة بلدية لتسيير المنشآت الاقتصادية التابعة لها، فتطبيقا للمادة 42 من قانون البلدية السابق 08/90 تم ارسال ذات المداولة للمصادقة عليها بتاريخ 11 أوت 2004، ليأتي رد رئيس الدائرة

¹. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 242 و 243.

بتاريخ 21 سبتمبر 2004 أي بعد مرور أكثر من ثلاثين يوما برفض المصادقة على المداولة على أساس أن " الوضعية المالية للبلدية غير قادرة على تحمل مثل هذه الأعباء، ومن جهة أخرى هذه الهياكل أظهرت عدم قدرتها على تسيير مرافق البلدية...".

فالملاحظ إذاً أن البلدية وحتى مع مرور المدة القانونية المقررة للتصديق لم تطبق آلية التصديق الضمني التي كان منصوصا عليها في المادة 43 من القانون 08/90 الملغى، إذ واصلت مراسلتها للسلطة الوصية بتاريخ 18 أكتوبر 2004 توضح لها أسباب إنشائها لهذه الوكالة متأمة منها ردا إيجابيا، وبالرغم من ذلك فإن السلطة الوصية لم ترد على مراسلة البلدية، لتعيد هذه الأخيرة المحاولة بموجب مراسلة أخرى بتاريخ 11 ديسمبر 2005، وبمقتضى ذلك جاء رد رئيس الدائرة بتاريخ 02 جانفي 2006 ليؤكد موقفه المعلن في المراسلة الأولى برفض المصادقة على المداولة.

رابعاً: الاستثناءات الواردة على مصادقة الوالي

بالرجوع لنصوص القانون نجد أن هناك مداولات تستوجب المصادقة بمرسوم وأخرى تحتاج المصادقة بقرار وزاري مشترك.⁽¹⁾

1. المداولات المستوجبة للمصادقة بمرسوم

بالرجوع إلى المادة 120 من قانون البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي يقوم بتعريف الفضاء الأهل طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما خاصة المتعلقة بالمجاهد والشهيد. وبهذه الصفة يحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وكذا مختلف الطرق المتواجدة على إقليم البلدية، وحسب المادة 03 من المرسوم 01-14⁽²⁾ المحدد لكيفيات تسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها، يقترح المجلس الشعبي البلدي المعني تسمية أو إعادة تسمية كل المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وكذا مختلف طرق المرور الموجودة في إقليم البلدية، كما تبادر المؤسسات والقطاعات المعنية باقتراح تسمية المباني التابعة لها أو إعادة تسميتها.

فوفقاً لهذا المرسوم، كل مداولة تتعلق بهذه الموضوعات وجوبا أن تخضع لمصادقة وزير الداخلية ورأي وزير الشؤون الخارجية إذا كانت تكريماً لأجنبي، ولمصادقة الوالي ورأي وزير المجاهدين إذا كانت بأسماء الشهداء والمجاهدين المتوفون، أو بأحداث وتواريخ ترتبط بالمقاومة الشعبية والحركة الوطنية وثورة

¹. عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر 2012، ص 72 وما يليها.

². المرسوم التنفيذي رقم 01-14 الصادر بتاريخ 2014/01/05 يحدد كيفيات تسمية المؤسسات والأماكن والمباني العمومية أو إعادة تسميتها، جريدة رسمية عدد 3 الصادرة بتاريخ 2014/01/06.

التحرير الوطني إلى ترخيص مسبق من وزير المجاهدين، بعد أخذ رأي المنظمة الوطنية للمجاهدين حسب المادتين 07 و 08 من المرسوم الرئاسي رقم 14-01 السالف ذكره.

ووجب أن نشير أنه في هذا الإطار تم وضع لجننتين إحداها وطنية وأخرى محلية لدراسة التسمية فبالنسبة للجنة المحلية تكون تحت رئاسة الوالي وتضم العديد من الأعضاء منهم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بالتسمية أو إعادة التسمية ورئيس المجلس الشعبي الولائي والعديد من المصالح الخارجية بالولاية حسب المادة 25 من المرسوم.

2 - المداولات المستوجبة للمصادقة بقرار وزاري مشترك

بالنسبة للمؤسسات التي تنشأ بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو أكثر، تكون المصادقة عليها بموجب قرار مشترك بين وزير الداخلية والوزراء المعنيين بالنسبة للمؤسسة التي ستقام بالبلدية أو التي تشترك فيها بلديتان أو أكثر أو عدة بلديات.⁽¹⁾

خامسا: آثار التصديق

تنتج عن التصديق الضمني أو الصريح آثار مختلفة سواء من حيث قرار التصديق ذاته أو من حيث انعكاسه على المجلس الشعبي البلدي وحتى على جهة الوصاية، كونه يعد مرآة تعكس مدى التزام جهة الوصاية بالنصوص القانونية وقيامها بالالتزامات والمهام المنوطة بها، فضلا عن معرفة مدى اهتمام والي الولاية بالشأن المحلي (البلدي) من عدمه، زيادة على أن التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي يعطيها الرسمية. معنى ذلك أن المداولة بعد المصادقة عليها وفوات المواعيد المقررة قانونا تصبح وثيقة رسمية، فتكتسب قيمة قانونية بعد هذا التصديق تطبيقا للقانون⁽²⁾.

ونظرا لأهمية التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي كما أوضحناها من قبل فإنه يترتب عن هذا الإجراء نتائج وآثار غاية في الأهمية يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

1. أن التصديق على المداولة من طرف الوالي أو الجهة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية في حالات جد خاصة كما أوضحناها، لا يُعد اشتراكا من طرف هذه الأخيرة في اتخاذ هذا القرار أو الموضوع الذي تضمنته المداولة، فالجهة التي أصدرت هذا القرار (المداولة) هي البلدية وحدها وهي من تتحمل نتائج تنفيذه على مختلف الأصعدة ولا يمكن لها الاحتجاج بأن جهة الوصاية هي من صادقت عليه. على

¹. عيساني عبد الحميد، مرجع سابق، ص 72.

². قرار المحكمة العليا غير منشور تحت رقم 224، صادر بتاريخ 19/04/1999 بين (د. م) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه أشار إليه سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، 2013، منشورات كليك، الجزء 2، ص 1179.

اعتبار أن التصديق لا يعد إلا شرطاً واقفاً يؤثر في نفاذه ولا يؤثر في وجوده لأن القرار بإيداعه جهة الوصاية يكون قد اكتمل من كل جوانبه وما يبقى على جهة الوصاية إلا الرقابة عليه فيما يخص نفاذه من عدمه ومدى مطابقته للقانون.

2. أن التصديق لا يُعد من العناصر المكونة للقرار الناتج عن المداولة إذ هو مستقل عنه ذلك أن المداولة تكون مكتملة العناصر بمجرد صدورها عن المجلس ولا تنتظر المصادقة لاكتمال تشكيل عناصره.

3. أن القرار الصادر من المجلس والذي استوجب القانون المصادقة عليه سواء تجسدت هذه المصادقة في شكل صريح أو كانت مصادقة ضمنية، يُنسب إلى المجلس الشعبي البلدي (البلدية) وليس إلى جهة الوصاية أي الوالي أو وزارة الداخلية، لأن موضوع القرار هو من اختصاص البلدية وليس من اختصاص جهة الوصاية، وإلا عُد ذلك تعدياً على اختصاصها ويعرض القرار الصادر أو المداولة الصادرة للإلغاء من طرف كل ذي مصلحة أمام القضاء الإداري.

4. أن التصديق كإجراء لاحق على صدور المداولة المودعة لدى جهة الوصاية لا يصحح أو لا يغطي العيوب التي تلحق هذه الأخيرة، ذلك أن جهة الوصاية إما أن تصادق على المداولة كما هي أو تقرر رفضها، ولا يحق لها تعديلها لا بالإيجاب ولا بالسلب لأن ذلك يعد تعدياً على الاختصاص الحصري للمجلس الشعبي البلدي. فالمداولة التي تودع لدى جهة الوصاية للتصديق إذا كانت معيبة في ركن من أركانها وجهة الوصاية لم تكتشف ذلك وصادقت على المداولة فهي تبقى بهذا العيب ولا تصححها على الإطلاق، أما إذا اكتشفت ذلك فحينها يمكنها رفض التصديق.

5. أن جهة الوصاية وبما لها من سلطة في التصديق أو رفضه بمقتضى قرار مسبب هو أنها تبني قرارها على أساس عدم المشروعية وليس على عدم الملاءمة، ما لم يوجد نص قانوني صريح يمنح السلطة للجهة الوصية في رفض التصديق من خلال فرض رقابة على عنصر المشروعية والملائمة في نفس الوقت.

6. أن وجوب التصديق على القرار أو المداولة يجعل البلدية مجبرة على وقف تنفيذه إلى حين التصديق الصريح أو بعد فوات الميعاد القانوني المستوجب لرد جهة الوصاية (التصديق الضمني) على أساس أن هذا القرار يعد موقوفاً إلى حين حصول التصديق، وإذا تجاوزت البلدية هذا الشرط الواقف وقامت بتنفيذه يكون قرارها وتصرفها معيباً بعبء عدم المشروعية ويكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري المختص.

7 . أن التصديق يكون بتاريخ لاحق لصدور مداولة المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فأثره ينسحب إلى تاريخ صدور هذه المداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي وليس من تاريخ التصديق، على أساس أنه من الثابت قانوناً أن التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفاً صحيحاً وكان التصديق له أثر كاشف و ليس منشئاً للقرار .

8 . أن التصديق على المداولة أو قرار المجلس الشعبي البلدي لا يمنع هذا الأخير كلما رأى ضرورة إلى ذلك أن يقوم بتعديل قرار هذه المداولة أو حتى الرجوع عنه مرة ثانية بعد التصديق، بمعنى أن المجلس الشعبي البلدي يملك الحق في التراجع عن المداولة التي أقرها سابقاً حين يرى أنها مشوية بعدم القانونية، على أن يكون ذلك ضمن آجال قانونية وليس بصفة مطلقة وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره في قضية (ك.م.) ضد والي قسنطينة وكذلك في القضية بين (و.س.م.ب.س) ضد بلدية زيامة منصورية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي عن طريق إجراء الإلغاء

لم يكتف المشرع بالرقابة المفروضة على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة بنظامي التصديق على مداولاتها والتصريح المسبق بل أخضع أعمالها لنظام رقابة يسمح لها بفحص قراراتها ومدى مطابقتها للقانون والتنظيم الساري حتى ولو بعد تنفيذها، وهو ما يعد تقييداً من حرية الجهات المحلية والحد من استقلاليتها بأن أخضعها لمختلف أنماط الرقابة وتتمثل هذه الآلية في سلطة إلغاء قرارات البلديات من طرف جهة الوصاية.

أولاً: مفهوم إجراء الإلغاء

يُعرف الإلغاء على أنه إجراء يجب أن يتم في إطار قانوني محدد، ويُمنح للجهة الوصية بمقتضاه أن تعدم أو تزيل قراراً صادراً عن جهة لامركزية نتيجة مخالفة قاعدة قانونية أو المساس بمصلحة عامة⁽²⁾.

وعُرف الإلغاء أيضاً على أنه الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إلغاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه خالف قاعدة قانونية وبالتالي مخالفة مبدأ المشروعية، على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية⁽³⁾.

¹. قرار مجلس الدولة رقم 010834 بتاريخ 2003/01/17 وقرار مجلس الدولة رقم 10270 بتاريخ 2003/06/17 منشوران بمجلة مجلس الدولة، 2003، العدد 4، ص 74.

². شيهوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مرجع سابق، ص 48.

³. صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 113.

كما يقصد به أيضا أنه إجراء بمقتضاه تزيل جهة الوصاية قرار صادر عن جهة لامركزية، كونه مخالف للقانون وفيه مساس بالمصلحة العامة على أن يستند في جميع الحالات إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك في مواعيد محددة.⁽¹⁾

ثانيا: تطور موقف المشرع من إجراء الإلغاء

لقد كرس المشرع الجزائري إجراء الإلغاء عبر مختلف قوانين البلدية الصادرة من سنة 1967 إلى غاية القانون الساري المفعول.

فجده في ظل أمر 24-67 بموجب المواد 102 إلى غاية 105 وكذلك المادة 131 تناول هذا الإجراء بأن منح من خلاله جهة الوصاية السلطة الكاملة في الإبطال الوجوبي بقرار معطل للمداولات التي يقدر الوالي مخالفتها للقانون دون اللجوء إلى القضاء للمطالبة بإلغائها. وتضاف إلى هذه الأخيرة المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس المنتخب، كما منح أيضا سلطة تقدير الإلغاء النسبي للمداولات التي شارك فيها أعضاء لهم مصلحة في موضوع المداولة، زيادة إلى سلطة الوالي في إمكانية إبطال قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بشأن تنفيذ مداولة أو إيقاف تنفيذها إذا قدر لوحده بأنها قد تكون مخالفة للقانون أو قد تمس بالنظام العام.

ولم يختلف الأمر كثيرا في ظل قانون البلدية 90-08 لسنة 1990 الملغى، إذ أبقى المشرع على مركز الوالي القوي في مواجهة المجلس الشعبي البلدي وذلك بمنحه ومن دون اللجوء إلى القضاء سلطة الإبطال الوجوبي بقرار معطل للمداولات التي يقدر بأنها تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس، أو تلك المخالفة للأحكام الدستورية والقوانين والتنظيمات والمداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس. إضافة إلى منح سلطة الإلغاء النسبي للمداولات التي يشارك فيها عضو أو أكثر لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في موضوع المداولة في ظرف 30 يوما من إيداع المداولات.

ولم يكرس القانون 90-08 سلطة الوالي في إلغاء المداولات فقط، بل حتى قرارات البلدية قد تكون عرضة للإلغاء أو وقف التنفيذ إذا ارتأى الوالي أنها قد تكون مخالفة للقوانين أو قد تمس بالنظام العام في البلدية حسب ما نصت عليه المادة 80.

كما أن الوضع لم يتغير عنه في قانون البلدية 11-10 حيث أبقى المشرع على تجسيده لأسلوب هذه الرقابة أين ميز بين نوعين من الإلغاء أو كما يطلق عليهما بحالتي الإبطال أو البطلان، حيث ثمة من الحالات إذا لم تحترم من قبل المجلس المنتخب تجعل مداولاته باطلا بطلانا مطلقا أي بقوة القانون، كما

¹. خالد بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، ص 164.

قد تجعلها عرضة للإبطال أو ما يسمى بالبطلان النسبي وذلك وفق ما جسده أحكام المادتين 59 و 60 من قانون البلدية.

ولتحقق حالات البطلان يجب تجسيد مجموعة من الشروط التي يفرض احترامها من طرف جهة الرقابة (الجهات الوصية) وهو ما نتناوله في الفقرة التالية.

ثالثاً: شروط ممارسة سلطة الإلغاء

من خلال الاطلاع على أحكام القانون وبعض الأحكام والقرارات القضائية أمكن لنا استنتاج جملة من الشروط نراها ضرورية لتفعيل هذه الرقابة.

1 . يجب أن تكون الحالات التي تستند فيها جهة الوصاية من أجل الغاء المداولة أو قرار البلدية منصوص عليها بقانون البلدية، إذ لا يجوز لها بسط رقابتها دون أن تكون هذه الحالات محل المخالفة منصوص عليها قانوناً وإلا أصبحت تحت طائلة إصدار قرار ينطوي على تجاوز للسلطة.

2 . أن تكون المداولة التي يرغب الوالي في فرض رقابته عليها وإلغائها في فترة لاحقة قد تمت بما يخالف القانون سواء من حيث الأشكال المستوجبة أو الإجراءات والتنظيمات أو من حيث موضوعها ومحتواها.

3 . أن ينصب الإلغاء على المداولة برمتها (جملة وتفصيلاً) ولا يحق لسلطة الوصاية أن تلغي جزءاً وتُبقي على الجزء الآخر لأن ذلك يعد تدخلاً في عمل المجلس البلدي ومساساً باستقلاليتهم المنشودة.

4 . يجب أن يكون القرار الصادر عن جهة الرقابة (والي الولاية) مكتوباً وصريحاً ومسبباً تسببياً كافياً، لأنه في تقديرنا سيكون محلاً للطعن القضائي لاحقاً من طرف كل من له مصلحة لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة مع عدم توجه المشرع إلى إلزام سلطة الوصاية لتسبب و/أو تعليل قرارها، على الرغم من أن تعليل القرار الذي بموجبه يتم إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي يعد ضماناً ضد تعسف الجهة الوصية و هذا بخلاف ما كان عليه الوضع في ظل قانون 90-08 .

5 . يجب أن يتم الإلغاء في الآجال القانونية المنصوص عليها.

رابعاً: حالات الإلغاء

نص قانون 10-11 شأنه في ذلك شأن القوانين المتعاقبة للبلدية على حالتين للإلغاء التي تلحق مداولات المجالس الشعبية البلدية وتتمثل في حالتين المطلقة والبطلان النسبي للمداولات.

1 . البطلان المطلق لأعمال المجلس الشعبي البلدي

عدّد المشرع المداولات التي تكون باطلة بطلانا مطلقا أو كما يسميها البعض المداولات الباطلة بقوة القانون، وهي المداولات التي حددها المشرع بالمادة 59 من قانون البلدية، ومن خلال هذه المادة ومواد أخرى في ذات القانون يمكن تحديدها في الآتي:

أ . المداولات المشوبة بعيب عدم الاختصاص بنوعيه

حدد القانون وكما تم دراسته سابقا اختصاصات كل من المجلس الشعبي البلدي وكذلك اختصاصات رئيس المجلس، ورأينا كذلك أن عملهما مقيد بمواضيع محددة ويمكن أو حيز مكاني محدد قانونا. إذ يترتب على مخالفة هذا الاختصاص الموضوعي والإقليمي بطلان المداولة، لذلك على المجالس الشعبية البلدية ورؤسائها وقبل المداولة في موضوع معين التدقيق في النصوص القانونية والتحقق مما إذا كان موضوع المداولة يندرج ضمن الاختصاص أم لا، ونفس الأمر ينطبق في وجوب مراعاة الحيز المكاني الذي يمارس فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس ككل.

ب . المداولات المعيبة بمخالفة الشكل والإجراءات

حدد قانون البلدية الساري المفعول نظام سير المجلس الشعبي البلدي ودوراته وكذلك سير عمل لجانه ورئيسه وغيرهم من هيئات ومكونات البلدية، وأن أي مخالفة لهذه الاجراءات والشكليات ذات الطابع الجوهري حتما يترتب عليه بطلان المداولة ولو بصفة تلقائية.

ج . المداولات الصادرة والتي تنطوي على مخالفة القانون

لقد عددت المادة 59 من قانون البلدية 10-11 الحالات التي إن تحققت كانت المداولة باطلة بطلانا مطلقا حيث جاء النص فيها على أنه " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: . المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

. التي تمس برموز الدولة وشعارتها.

. غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

. بطلان المداولات المخالفة للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

جاءت هذه الحالة بصيغة العموم ومفادها أنه يجب على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه أن يمارسوا مهامهم وفقا لما يقتضيه الدستور وقوانين الجمهورية ومختلف التنظيمات.

حيث يُستلزم على المنتخبين المحليين إذا أن يكونوا على اطلاع بكل هذه النصوص والتي تتعلق بمجال اختصاصهم، فلا يمكن لهم التداول حول مسألة أو موضوع يتعارض مع أحكام الدستور كما لا

يمكنهم كذلك التداول وعرض ومناقشة مواضيع تتعارض مع مختلف النصوص القانونية، خاصة مع تشعب اختصاصات المجلس وتعلقها بجميع مناحي الحياة العامة للبلدية ومواطنيها بل وصلتها بمختلف القوانين القطاعية، لذلك يستوجب القانون أن تكون مواضيع مداولاتهم غير مخالفة للقوانين المختلفة وفي كل القطاعات التي تدخل في مجال اختصاصهم.

كما أن عمل المجلس الشعبي البلدي وما يصدر عنه من مداولات يجب ألا تتعارض مع مختلف التنظيمات التي تصدر عن السلطة التنفيذية بمختلف القطاعات الوزارية، وبناءً على ذلك فإذا صدرت مداولة تتعارض مع إحدى التنظيمات جاز للوالي متى تبين له ذلك أن يبطلها بقوة القانون.

والمشروع عندما نص على بطلان مداولات المجالس التي تتعارض مع أحكام الدستور سيما ما تضمنته المواد 02 و 03 و 09 وهي المداولات التي تمس بدين الدولة ولغتها الرسمية، أو تلك التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية وأن تقيم علاقات الاستغلال والتبعية أو أن تمس بالخلق الاسلامي أو قيم ثورة نوفمبر، إنما على أساس أن هذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية تلتزم بها جميع مؤسسات الدولة بما فيها المجالس البلدية المنتخبة، ذلك أن أي عمل من شأنه أن يخرق قاعدة دستورية فهو يشكل خطراً على وحدة الدولة سواء السياسية أو الإدارية لذا أحاطها المشروع بهذه الأحكام حتى يحافظ على وحدة وكيان الدولة.

. بطلان المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها

تُعد هذه الحالة إضافة جديدة في القانون الحالي بالمقارنة مع قانون 1990 الملغى، غايتها المحافظة على رموز الدولة.⁽¹⁾

والملاحظ بشأن هذه الحالة أنها جاءت أكثر عموماً من سابقتها، فموضوع هذه الأخيرة هو واضح وجلي إذ يتعلق بمخالفة نص دستوري أو قانوني أو تنظيمي بعينه وبالتحديد. بينما جاءت هذه الحالة غامضة يجعلها تفتح المجال واسعا أمام جهة الوصاية في تقدير ما إذا كانت المداولة باطلة من عدمها فعبارة رموز الدولة وشعاراتها تحمل في طياتها عدة معان، كما أن تقدير ما إذا كان هناك مساس برموز الدولة من عدمه يرجع إلى السلطة التقديرية للوالي وهو ما يشكل أكبر قيد على استقلالية البلدية، ويضع بين يدي جهة الوصاية السلطة في إبطال المداولة بلا قيد خاصة أنه غير مجبر على تسبب قراره.

ما تجب الإشارة إليه أن هذه الحالة جاءت ترجمة لأحكام الدستور، كونها في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا تلتزم المجالس الشعبية البلدية فقط باحترامها بل يتعين على جميع مؤسسات الدولة احترامها

¹. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، 290.

وهذا ما يبين اتجاه إرادة المشرع من الحد والتقييد من حرية المجالس الشعبية البلدية المنتخبة والسعي للحفاظ على الوحدة السياسية للدولة. إذ غالبا ما تكون الأفكار والمطالب المتعلقة باستقلال منطقة من المناطق داخل إقليم الدولة الواحدة مبنية على أسس لغوية أو دينية أو جهوية أو حتى عرقية، ولذلك وجب سد كل ذريعة في هذا الشأن ولو تطلب ذلك الحد من استقلالية المجالس الشعبية البلدية المنتخبة.

. المداولات غير المحررة باللغة العربية

لا تطرح هذه الحالة من حيث صياغتها أي إشكال طالما أن المشرع ألزم تحرير المداولات التي تصدر عن المجلس والتي تقدم لجهة الوصاية باللغة العربية، وتجاوز ذلك يجعل المداولة معرضة للإبطال بقوة القانون.

غير أن ما تجب ملاحظته بشأن هذه المسألة، أن نص المادة 59 من قانون 10-11 ووفقا للتعديلات الدستورية التي جاءت في سنة 2016⁽¹⁾ يتناقض وأحكام الدستور، كون هذا الأخير ينص في مادته الثالثة على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، وفي نفس الوقت تنص المادة الرابعة منه على أن تمازيغت هي كذلك لغة وطنية ورسمية.

إذا من خلال هاذين النصين نستنتج أنه لا مجال لإبطال مداولة حررت باللغة الأمازيغية طالما أنها أيضا تعد لغة وطنية ورسمية، حتى ولو أن تطبيق المادة 4 من الدستور يحدد لاحقا وفقا لقانون عضوي. من هذا المنطلق نرى أنه من الضروري تعديل أحكام المادة 59 من قانون البلدية وجعلها تتماشى وأحكام الدستور كونه الوثيقة الأسمى في الدولة الذي يجب أن تتطابق معه كل التشريعات، وأن تتم صياغتها على النحو الآتي "...غير المحررة باللغة الوطنية...".

ما يجب تسجيله أيضا فيما يخص أحكام المادة 59 من قانون 10-11 ومقارنة مع قانون البلدية 1990 الملغى بمادته 44 هو تراجع المشرع في القانون الساري المفعول عن النص في عدة مسائل منها: أنه استغنى عن حالة بطلان المداولات التي تتم خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس، وكان المشرع قد قدر أنه لا فائدة من النص على هذه الحالة بصفة مستقلة، طالما أن اجتماعاته منصوصا عليها في قانون البلدية، وأن أي خرق لهذه القواعد هو خرق للقانون يترتب عليه إلغاء المداولة قانونا، بمعنى وبصفة تلقائية أن أي مداولة تتم خرقا لأحكام القانون تندرج تحت أحكام المادة 59 من القانون ومن ثم لا حاجة في تقدير المشرع لخصها بحكم مستقل احتراما لمبدأ المشروعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة⁽²⁾.

¹ القانون 01-16 الصادر بتاريخ 03/6/2016 المتعلق بالتعديل الدستوري.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 103.

. أن ما يؤخذ على القانون الحالي مقارنة مع القانون الملغى وما نشهده من تراجع في تكريس مبدأ الاستقلالية المنشودة، هو عدم إلزام الوالي كسلطة وصاية لها صلاحية إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي بتسبب القرار المتضمن إلغاء المداولة.

ونرى من جانبنا أنه من الضروري تعديل أحكام المادة 59 وذلك بتسبب الوالي لقراراته سيما المتعلقة ببطلان المداوات حتى تكون محلا للرقابة القضائية عند الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية، إذ من غير المقبول أن يتم الطعن بالإلغاء في قرار صادر عن الوالي وهو غير مسبب، بل أن عدم التسبب هذا قد يكون وجها من أوجه الإلغاء قانونا هذا من جهة، من جهة أخرى فيه تحصين لأعمال الوالي وفائدة كذلك بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي حتى يتحقق من أعماله ومدى مطابقتها للأحكام القانونية، زيادة على أنه وسيلة إعلام يساهم في إطلاع الرأي العام حول سبب الإلغاء حيث يتجلى بذلك دور الممثلين الذين اختارهم في القيام بالمهام المنوطة.

. أن ما يؤخذ على نص المادة 59 هو خلوها من الإشارة إلى ميعاد محدد يستوجب فيه على الوالي إصدار القرار المتعلق ببطلان المداولة، وهو أمر يمس باستقرار العمل والمراكز القانونية على مستوى المجالس المنتخبة وكذلك بحقها في تحصين مداواتها من الإلغاء.

وعلى الرغم من عدم النص صراحة على هذا الميعاد، فإننا نرى أنه من الضروري على جهة الوصاية التقيد بالميعاد العام الوارد بأحكام المادة 99 من القانون والتي جاء فيها " تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها إلى الوالي.

أما في حالة الاستعجال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فورا القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك".

2. البطلان النسبي لأعمال المجلس الشعبي البلدي

لعل الملاحظة الجوهرية التي تسود قانون البلدية الساري المفعول فيما يتعلق هذا النوع من البطلان هو عدم استعمال المشرع صراحة لعبارة المداوات القابلة للإبطال، وذلك رغم احتفاظه على سبب الإلغاء النسبي والتوسع في شروطه. وهو الأمر الذي يطرح التساؤل فيما إذا كان هذا الأمر يعتبر سهوا من جانبه أم أنه قصد ذلك، وبالتالي توجه موقفه نحو تقييد أكثر لأعمال المجالس المنتخبة يجعل كل مداواتها باطلة بحكم القانون⁽¹⁾.

¹. وهيبة برازة، مرجع سابق، ص 238.

والبطلان النسبي هو من بين مظاهر الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية على المجالس، فيجوز لجهة الوصاية إبطال هذه المداولات متى تحققت حالة من الحالات التي يقتضي معها الأمر التقرير ببطلاتها.

. حالات البطلان النسبي

نص المشرع على هذا النوع من البطلان دون تسميته بالمادة 60 الفقرة/1 من قانون البلدية 10-11 حيث جاء فيها " 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 وإلا تعد هذه المداولة باطلة....".

وجاء تطبيق أحكام هذه المادة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 105/13 المؤرخ في 17/03/2013 في مادته 29 والمتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي بنصها على أنه " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو معني بموضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو اسم زوجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل، أن يتخذ موقفا تحفظيا بانسحابه من الجلسة المعنية وفي حالة المخالفة تعد المداولة باطلة وكل الآثار المترتبة تصبح باطلة بقوة القانون تطبيقا لأحكام المادة 60 من قانون البلدية".

من خلال هذا النص يتجلى بوضوح أن الحالات التي تكون فيها مداولات المجالس الشعبية المنتخبة قابلة للإبطال هي بالأساس الحالات التي تتعلق بالأشخاص المشكلين للمجلس وهما نوعان:

. رئيس المجلس الشعبي البلدي

الثابت قانونا والمستقر عليه في القضاء الإداري أن رئيس المجلس الشعبي البلدي كغيره من الأعضاء، إذ يتعين عليه أن يبقى حياديا بل وعليه مغادرة قاعة المداولات وعدم حضور أي مداولة تنقرر طالما أن له فيها مصلحة شخصية.

كما أن المشرع في حقيقة الأمر قد وسع من نطاق تطبيق هذه المادة، إذ لم يقصرها فقط على الرئيس بل وسع من مداها لتشمل كل أزواجه وأصوله وفروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة زيادة على وكلائه. وحتى يمكن للوالي عند تفحصه للمداولة المعروضة عليه معرفة ما إذا كان لرئيس المجلس الشعبي البلدي مصلحة فيما يتم تداوله من عدمه، يكون ذلك بالاطلاع على محضر المداولة المرسل إليه.

فالمشرع بإقراره لهذه الحالة المتمثلة في وجوب إعلان رئيس المجلس بهذا التعارض إلى أعضاء المجلس في بداية الأشغال في ظل قانون البلدية 10-11 والتي لم يكن منصوصا عليها في ظل قانون

البلدية 90-08، يكون قد وسع من نطاقها مقارنة مع قانون 1990 الملغى الذي كان يُقصرها على بطلان المداولات التي يشارك فيها عضو المجلس بصفته الشخصية أو كوكيل.

ودوافع المشرع في ذلك قد تلمح من خلال الوضعية السلبية التي آلت إليها البلديات وليتم ضمان نزاهة وحياد المجالس الشعبية البلدية⁽¹⁾.

وفي تقديرنا أن الرقابة الحقيقية التي تُفرض في هذا الشأن لا يُنتظر تفعيلها من الوالي بل هي رقابة ذاتية من طرف رئيس المجلس نفسه، طالما كان التداول بشأن مواضيع تتعارض فيها مصالحه الشخصية أو أحد أزواجه أو أصوله أو فروعهم مع مصلحة البلدية ككل، وعليه تبليغ المجلس بذلك بصفة تلقائية. إذا فالرقابة الوحيدة والفعالة هي رقابة الضمير، وهي الضمانة الحقيقية لمنع ذلك وهي مسألة ذاتية وشخصية ويفترض أن تتوفر في رئيس المجلس الشعبي البلدي الحريص على مصالح بلديته ومصالح منتخبيه والذي يجب أن يؤدي مهامه بكل نزاهة وصدق.

إلا أن المشرع وتقديرا منه أن بعض رؤساء المجالس الشعبية البلدية قد يستغلون هذا المنصب لتحقيق أغراضهم ومآربهم الشخصية أو لأهاليهم وأقربائهم أو قد يكون ذلك عن طريق وكلاء عنهم، قرر فرض هذه الرقابة من طرف والي الولاية والذي عليه بتفحص المداولة وهو ليس بالأمر الصعب في كثير من الأحيان خاصة عندما يكون الوالي على إطلاع بشؤون ولايته ووضع بلدياته، سيما مع وجود أشخاص معينون كالأمين العام للبلدية وغيره من موظفي البلدية المعينين الذين سيُطلعون الوالي على هذا التعارض والوضعية حفاظا على الصالح العام للبلدية ومصلحة المواطنين ككل.

. أعضاء المجلس الشعبي البلدي

نص المشرع على وجوب أن يصرح كل عضو من أعضاء المجلس بكون مصالحه تتعارض مع مصالح البلدية سواء هو بصفة شخصية أو لأحد أزواجه أو أصوله أو فروعهم أو حتى بالوكالة إلى رئيس المجلس الشعبي، حتى يتم تسجيل ذلك بمحضر المداولات وبالتالي تحصيل المداولة من أي إجراءات الإبطال التي يقدم عليها الوالي إذا تبين له أن المداولة تقتضي الإبطال قانونا⁽²⁾.

¹. بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 249.

². يتجلى ذلك في قرار صادر عن المحكمة العليا والذي أكدت من خلاله على المبدأ الثابت هو أنه " من المستقر عليه قانونا أن تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي ممن لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها " قرار تحت رقم 89903 بتاريخ 1993/10/24 بين بلدية عين كرشة بأم البواقي ضد (ب. م)، منشور بالمجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا بالجزائر عدد 2 سنة 1994، ص 201.

وهي حالة ليست جديدة مقارنة بحالة رئيس المجلس التي أوجدها المشرع في ظل قانون البلدية 10/11، إذ يستلزم هذا الأخير وكذا قانون 1990 على العضو المنتخب أن يصرح بذلك لرئيس المجلس وفق ما نصت عليه المادة 28 التي جاءت بعبارة صريحة مفادها "يُمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجلس التي يداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك"، ثم جاءت المادة 60 لتقرر إمكانية إبطال المداولة التي لم يراع فيها هذا التصريح بفقرتها الثانية التي جاء فيها "...يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي...". والملاحظة التي وجب علينا تسجيلها على ضوء حكم المادة 60 في فقرتها الثانية، هو خلوها من الإشارة إلى الجزاء المفروض على العضو المنتخب في حالة عدم التصريح بهذا التعارض، لأن الجزاء العام الذي تضمنته أحكام المادة هو إصدار الوالي قرارا ببطان المداولة ككل، في حين نرى أنه من الضروري تعديل هذه الأحكام والنص على جزاءات توقع على العضو المنتخب الذي يتعمد التهرب من التصريح بهذا التعارض.

كما أن وضع جزاءات في مواجهة كل من يتهرب من هذا التصريح، هي ضمانات قانونية لإلزام جميع الأعضاء بتقديم هذا التصريح في الآجال القانونية والتي على الرغم من عدم تحديد المشرع للمدة القانونية التي يقدم فيها هذا التصريح إلا أننا نرى أنه يجب أن يقدم عند افتتاح الجلسة كأقصى حد متى وصل إلى علم العضو أن جدول الأشغال الذي سيعرض للمناقشة بجلسة المجلس الشعبي البلدي يتضمن مواضيع تتعارض فيها مع مصالحه الشخصية أو أزواجه أو أحد أقربائه... الخ.

. محتوى المداولة محل الإبطال

إن بيان وتحديد مسألة التعارض في المصالح بين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأي عضو من الأعضاء من جهة والبلدية ككل من جهة أخرى هي مسألة موضوعية، بمعنى أنها تظهر وتستنتج من خلال جدول الأعمال المعروض أو المطروح للدراسة والمناقشة والمصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي بأعضائه الحاضرين، ووفقا لنظام الجلسات الذي سبق لنا تفصيله⁽¹⁾.

والواقع أنه يتعين على كل منتخب بلدي من الأعضاء الذين سيحضرون جلسة المداولة الاطلاع مسبقا على محتوى جدول الأشغال بدقة وبكل مستنداتهما، بما يؤكد له بل ويضمن عدم وجود تعارض بين

¹. سبق التفصيل في هذه الفقرة في المبحث الثاني من الفصل الأول في الباب الأول المتعلق بآلية عمل المجالس الشعبية البلدية واختصاصاتها.

مصالحه والمسائل التي ستعرض في أثناء الجلسة لمناقشتها، وليس عليه الحضور بعد بداية الأشغال أو ربما حتى وصولها للنهاية ليكتشف لاحقا هذا التعارض. وعلى هذا الأساس يجب أن يحرص المنتخبون على حضور الجلسات من جهة ومن جهة أخرى على الاطلاع الفعلي على جدول الأشغال والمسائل التي ستعرض للمناقشة والإثراء والتصديق عليها وإصدارها بمحتوى المداولة التي ستودع لدى الولاية لممارسة رقابة الوالي عليها وفي الآجال القانونية.

. آلية إبطال المداولة

إن الألية الوحيدة المنصوص عليها قانونا وذات الطابع الإداري لهذه المسألة هي قرار والي الولاية الذي من خلاله يلغي بها مداولات المجلس البلدي التي تتعارض مع النصوص القانونية والتي يكون لرئيس المجلس أو أحد أعضائه المنتخبين مصلحة فيها تتعارض مع مصلحة البلدية والمواطنين ككل.

ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع استوجب على الوالي في هذه الحالة تسبب قراره تسببا كافيا، على أساس أن إلغاء هذه المداولة طبقا للفقرة الثانية من المادة 60 إنما يكون بناءً على مبدأ الملاءمة وليس على فحص المشروعية طالما أنه بطلان نسبي. لذلك يستوجب على الوالي تسبب القرار الذي على أساسه أُلغيت المداولة باعتباره من يقرر في مآل المداولة التي لم يصرح فيها رئيس المجلس أو أحد أعضائه من تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية من عدمه.

وحسنا فعل المشرع حينما فرض على الوالي تسبب وتعليل قراره حتى يمنعه من التعسف في ممارسة صلاحياته وحتى يُزال أي غموض بشأن قرار الإلغاء، وحتى تكون المجالس المنتخبة على دراية بالعمل الذي تقوم به، وأن تسعى إلى تجنب الأخطاء وتجاوز النصوص القانونية، فما الرقابة التي تُفرض على المجالس ما هي إلا لتحسين عملها بشكل أفضل سيما من هذا الجانب.

. الآثار المترتبة على الإبطال

إن الأثر المباشر الذي يترتب على قرار والي الولاية هو الإلغاء المباشر للمداولة، حيث تصبح المداولة في حكم العدم كأن لم تكن أصلا، وبالنتيجة تزول كل آثار المداولة وكل المراكز القانونية التي تشكلت من جراء ذلك. زيادة على ذلك أن الوالي وفقا لما ورد من أحكام المادة 60 من قانون البلدية غير مقيد بمدة زمنية محددة لبسط رقابته على هذا النوع من المداولات ما يجعل المراكز القانونية التي تشكلت بناءً على المداولة محل الإبطال والإلغاء غير مستقرة، وبالتالي فمن الضروري تعديل أحكام هذه المادة وتقييد والي الولاية بمدة زمنية محددة وهي شهرا واحدا من تاريخ إيداع المداولة لدى الأمانة العامة للولاية مثلما كان عليه الأمر صراحة في ظل قانون البلدية 90-08 الملغى بمادته 45، وهذا ضمانا لاستقرار

المراكز القانونية وكذلك حتى لا تبقى المداولة عرضة للإبطال في أي وقت سيما مع إمكانية زيادة أو امتداد هذه المدة.⁽¹⁾

ونظرا لخطورة ما قد يصدره الوالي من إلغاء وإعدام للمداولة فإنه كان يفترض أن تعرض على الرقابة القضائية بصفة مباشرة وهذا منعا للتشكيك في نزاهة المنتخب المحلي ومنعا كذلك لتعسف السلطة الوصية، على الرغم من أن عرض الأمر على القضاء قد يستغرق وقتا حتى تفصل فيه المحكمة بل وقد تجعل المداولة موقوفة التنفيذ ومن ثم تتعطل مصالح المواطنين والبلدية ككل.

إلا أن المشرع زواج بين الطعن القضائي من جهة وبين الطعن الإداري أو كما سماه بالتظلم الإداري الوارد النص عليه بالمادة 61 من قانون البلدية التي جاء فيها " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة".

إذاً يتجلى من خلال هذه المادة أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية الاختيار بين رفع تظلم إداري أو رفع دعوى قضائية أمام الجهات القضائية المختصة، إذ هما طريقان لا ثالث لهما.

. التظلم الإداري:

نصت المادة 61 على إجراء التظلم الإداري الذي يرفعه رئيس المجلس وهي إضافة جديدة في قانون البلدية 10/11، والذي لم يتضمنها قانون البلدية 1990 الملغى. وحسنا فعل المشرع بالنص عليه كونه يُمكن جهة الوصاية من مراجعة قرارها وإعادة النظر في القرار الصادر بإلغاء المداولة المودعة لديها.

وما من شك أن التظلم الإداري وإن كان إجراء إداريا إلا أنه له منافع عدة ويكفي الإشارة إلى أنه إجراء سريع وغير مكلف ماليا، كما أنه قد يحسم النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي المعني في أجل قصير خلافا للمنازعة القضائية التي قد يستغرق الفصل فيها زمنا طويلا زيادة على وجود الطعن بالاستئناف في الحكم الصادر أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

مع أن المشرع لم يحدد طبيعة هذا التظلم الذي يرفعه رئيس المجلس الشعبي البلدي فهل هو تظلم رئاسي أم تظلم تدرجي؟ بمعنى هل هذا التظلم يرفعه رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي مباشرة أم إلى وزير الداخلية؟ وأمام عمومية النص فإن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاختيار في الجهة التي يتوجه إليها بتظلمه بغية مراجعة القرار المطعون فيه إما بتصحيحه أو سحبه أو تعديله أو إلغائه.

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

². عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 293.

. الطعن القضائي:

ترك المشرع بنص المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس البلدي الحق في اختيار الطريق أو الطعن الذي يراه مناسباً، ووفقاً لطبيعة وموضوع المداولة التي صدر بشأنها قرار الوالي بإلغائها. بل وأجاز القانون لرئيس البلدية بأن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة محلياً ونوعياً وفقاً لما هو منصوص عليه بالمواد 800 و 801 و 803 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية ويكون موضوعها هو إلغاء قرار والي الولاية.

ومن ثم فإقرار المشرع لمثل هذا الاجراء والمتمثل في لجوء رئيس المجلس بصفته ممثلاً للبلدية والمجلس ككل إلى القضاء والطعن في قرار جهة الوصاية الهدف منه التخفيف من حدة الرقابة الإدارية ومنع التجاوز والتعسف في استعمال السلطة من قبل سلطة الوصاية، بل وتمكين المجلس من تحصين قراراته وتنفيذ برامجها طبقاً للقانون، زيادة على أن هذه الرقابة هي الضمانة الأساسية من الناحية القانونية. في حين أنه من الناحية العملية نادراً ما يستعمل هذا الطعن، ولعل من بين الأسباب التي تحد من ذلك هو أن أغلب الخلافات أو النزاعات تُسوى ودياً عن طريق التظلمات الإدارية وفق ما نصت عليه المادة 61 من القانون.

يضاف إلى السبب المبين أعلاه، أن اللجوء إلى القضاء لا يقضي على النزاع نهائياً إنما يكون سبباً في زيادة حدته بل وإطالة أمده، كما أن هذا الطعن من شأنه أن يدخل المجلس في نزاع مستمر وخلاف لا ينتهي مع جهة الوصاية تتعكس آثاره على مصالح المواطنين والمرافق العمومية وعلى البلدية ككل. على هذا الأساس فإن أغلب - إن لم نقل تقريباً - جُل رؤساء البلديات ومجالسها الشعبية تتجنب الدخول في نزاعات مع والي الولاية، إما نتيجة التخوف من تعسف الولاية اتجاههم على الرغم من توافر الغطاء القانوني لذلك، أو لعدم المغامرة بالدخول في نزاع مع جهة الوصاية الأمر الذي سينعكس على المجلس والبلدية ككل في الاستفادة من مختلف أوجه برامج التنمية المحلية والبرامج والمساعدات وغيرها. يضاف إلى ذلك العامل النفسي المندرج في إطار التكوين السياسي والقانوني وحتى نظام التسيير لدى رؤساء المجالس الشعبية الذين يعتبرون أنفسهم تابعين بصفة مطلقة للوالي ولا يمكنهم مخالفة قراراته وأن ما يتخذه الوالي من قرارات هو عين الصواب، على الرغم من أن مصدر سلطتهم وقوتهم هو الشعب وأنهم يتمتعون بمصداقية وقبول من طرف المواطنين الذين اختاروهم ورئيسهم، لذلك تجد رؤساء البلديات في أسوأ الأحوال يلجؤون لإجراء التظلم الإداري الرئاسي لدى مصدر قرار إلغاء المداولة وهو والي الولاية ولا يتجاوزونه بالتظلم لدى وزير الداخلية.

ما تجب الإشارة إليه في الأخير فيما يتعلق بالبطلان بنوعيه أن المشرع أغفل نهائيا النص على الرقابة الشعبية، بما يعكس مخالفته للتوجه العام من خلال قانون البلدية والمتعلق بالمشاركة الشعبية أو ما تسمى بالديمقراطية التشاركية على الرغم من تجسيدها سابقا في قانون 08/90 الملغى. والمقصود بالرقابة الشعبية هو فتح المجال قانونا لمواطني البلدية وحتى كل من له مصلحة في الطعن قضائيا ضد قرار الوالي القاضي بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي. ولعل عدم النص على الرقابة الشعبية في قانون البلدية 10-11 هو من بين المآخذ التي تؤخذ عليه وعلى توجه المشرع، فإسقاطه لهذه الرقابة هو إسقاطه لأكبر ضمانات وهي ممارسة المواطن لحقه في الطعن في القرارات التي تصدرها المجالس الشعبية البلدية، طالما أن الفرد هو المستفيد أو المتضرر أولا وأخرا من قرارات المجلس، بخلاف ما كان معمولا به في ظل قانون 08-90 الذي كان يجيز صراحة لكل من له مصلحة أن يتقدم بالطعن في قرارات المجلس متى رأى أنها غير قانونية وسببت له ضررا.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية على الأعمال السلبية للمجالس الشعبية البلدية

مما لا شك فيه أنه يتعين على المجلس الشعبي البلدي الذي تم انتخابه من طرف مواطني البلدية بغية القيام بمهامه وتحقيق مصالحها ومصالح مواطنيها ككل ألا يتنكر لمطالب منتخبيه. غير أنه في بعض الأحيان - وهو الواقع - قد يرفض المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه القيام ببعض الأعمال أو التأخر في عملها، مما يترتب عليه وضع خطير يتمثل بالأساس في تعطيل مصالح المواطنين والمصالح العمومية والسير الحسن للمرافق العمومية على مستوى البلدية.

وأمام رفض أو تأخر المجلس الشعبي البلدي في التداول حول مسائل معينة سيما ذات الطابع المالي، يتعين على الوالي بصفته جهة الوصاية أن يتخذ الإجراء المناسب من خلال القيام بذلك العمل بصفة استثنائية، وذلك من خلال ما أسماه المشرع بالحلول. ولدراسة هذا الإجراء يتعين علينا بداية معرفة النظام القانوني له في (مطلب أول)، ثم بيان تطبيقاته في (مطلب ثان) وذلك وفق الآتي.

المطلب الأول

النظام القانوني لإجراء الحلول

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل، أو أن يقوم به مانع سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز عمل، أو كان غير إرادي كالمرض أو الموت، عندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصيل بصورة عامة⁽¹⁾.

ويُعرف الحل بأنه " قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بعجز أو عن إهمال"⁽²⁾.
أو هو قيام الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية المعهود لها تنفيذها ولم تقم بها عن قصد أو لعجز أو إهمال.

فجوهر سلطة الحل يكمن في التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزم إعطاؤها الشخصية المعنوية وبين فكرة الصالح العام التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية⁽³⁾.
كما يقصد به أيضا وإن كان يعد خاصية أساسية تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه سلطة استثنائية يُعمل بها في نظام الوصاية الإدارية وذلك بحل محل جهة الوصاية للقيام بالتزامات امتنعت عن أدائها الهيئة المحلية اللامركزية، وهذا احتراما لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة⁽⁴⁾.

كما يعرف أيضا بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية، والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية وأهملتها⁽⁵⁾.

وعُرف كذلك بأنه " السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه وتعننه رغم تنبيهه وإنذاره"⁽¹⁾.

¹. محمد صالح كشحة، سلطة الحل وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16 جوان 2017، جامعة وادي سوف، الجزائر، ص 401.

². صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 116.

³. عيساني عبد الحميد، مرجع سابق، ص 182.

⁴. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 105.

⁵. محمد صالح كشحة، مرجع سابق، ص 401.

وهو أيضا "حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة"⁽²⁾.

وأخيرا يعرف كذلك بأنه "قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بإنجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها مما يعيق السير العادي للمصالح المحلية"⁽³⁾.

من خلال كل هذه التعاريف يتبين أن سلطة الحلول هي إمكانية ممنوحة لسلطة الوصاية بأن تتدخل وتقوم بما تقوم به الجهة الإدارية المحلية بصفة أصيلة نتيجة تقاعسها أو امتناعها أو إهمالها، كما أنها وسيلة تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل محل السلطة اللامركزية⁽⁴⁾، فالحلول إذا هو أخطر أنواع الرقابة على الجماعة المحلية وأشدها تأثيرا على استقلالها على الرغم من أنه حلول بنص القانون⁽⁵⁾.

على هذا الأساس فإجراء الحلول المكرس في قانون البلدية كمظهر من مظاهر الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية، يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يتم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، رغم ما ينطوي عليه هذا الإجراء من خطورة على استقلالية المجالس البلدية بحيث يحل الوالي محل المجلس لإصدار القرارات نيابة عنه وبذلك يعتبر الحلول إجراء استثنائيا⁽⁶⁾.

إذاً من خلال كل ما سبق تتجلى خصائص الحلول ومميزاته والتي تجعله يختلف عن باقي إجراءات الرقابة الإدارية على البلدية (فرع أول)، زيادة على الشروط التي يفترض المشرع قيامها حتى يجوز للسلطة الوصية اتخاذ مثل هذا الإجراء (فرع ثان) كل ذلك نتناوله في الآتي.

¹ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر 2010، ص 105.

² خالد بكر القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقاتها في لبنان، عويدات، بيروت 1998، ص 105، أشار إليه محمد الصالح كشحة، المرجع نفسه، ص 402.

³ السعيد مزرور فاطمة، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص 226 وفي نفس المعنى:

-EL YAAKOUBI Mohammed, La responsabilité des dommages résultant de l'exercice par L'autorité de tutelle du pouvoir de substitution, R.E.M.A.L.D, n° 34, Rabat, 2000, p 38.

⁴ محمد الأعرج، حلول السلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 75، الرباط، أوت 2007، ص 145.

⁵ محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة، المغرب، 2010، ص 124.

⁶ مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 275.

الفرع الأول: خصائص ومميزات إجراء الحلول

تتمتع المجالس الشعبية البلدية كقاعدة عامة بالاستقلالية عن السلطة المركزية، إلا أنه وفي حدود معينة أجاز المشرع لهذه الأخيرة التدخل والحلول محلها متى رأى تقاعسا من جانبها أو تراخيا في أداء المهام المنوطة بها على المستوى المحلي حفاظا على انتظام سيرورة المرافق العامة.

أولا: تدخل سلطة الوصاية بصفة انفرادية

إن إجراء الحلول وبما أنه من الإجراءات الخطيرة والاستثنائية، تمارسه جهة الوصاية على البلدية (المجلس الشعبي البلدي ورئيسه) بصفة انفرادية، بمعنى لا تملك البلدية المستهدفة بالرقابة أي دخل في طلب ذلك أو اختيار هذه الرقابة، فجهة الوصاية وحدها هي من تقدر وبصفة منفردة هل لها أن تتدخل وتحل محل المجلس أم لا، وهي وحدها من تقرر ما إذا كان الأمر يقتضي الحل محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في تسيير شؤون البلدية بصفة كاملة أم لا، كما لا يمكن للبلدية أن ترفض فرض هذه الرقابة أو أن تطالب بتعديلها أو تجنبها.

ثانيا: رقابة الحلول هي رقابة وقائية

إن إجراء الحلول الذي تتخذه سلطة الوصاية في مواجهة البلدية غايته فرض احترام مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الرقابة الوصائية على البلدية، كما يهدف هذا الإجراء إلى ضمان استمرارية المرافق العمومية والحياة العامة في البلدية وكذلك تحقيق وحماية المصلحة العامة⁽¹⁾، على أساس أن عدم قيام رئيس المجلس أو المجلس بتدابير معينة قد تترتب عنه نتائج جد خطيرة تمس بالنظام العام في البلدية وتؤدي إلى تعطيل مصالح عمومية، لذلك أوجد المشرع نظام الحل حتى تتم مواجهة هذه الوضعيات والتي هي بالأساس ناتجة عن خرق المجلس الشعبي البلدي ورئيسه للقانون والتنظيمات السارية المفعول نتيجة عدم القيام بالإجراء المطلوب.

ثالثا: الحل رقابة الزامي

بناءً على نصوص القانون والتنظيمات السارية المفعول، جهة الوصاية في ممارستها لسلطة الحل إنما تمتثل لأحكام القانون والتنظيم، فبناءً على ذلك فهي ملزمة بالقيام بهذا الإجراء طالما أن القانون هو أساس سلطتها، وبالتالي لا يجوز لها متى تحققت حالة من الحالات التي تستوجب الحل أن تمتنع عن الحل محل البلدية (رئيسا ومجلسا) في ممارسة بعض الأعمال حتى ولو كان ذلك بصفة استثنائية.

¹. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، بسكرة، 2009، ص 25.

رابعاً: الحلول هو عمل استثنائي

إن السلطة الوصائية في أثناء ممارستها لسلطتها في الحلول مقيدة بأمرين:
. أن الحلول الذي تباشره لا يتحقق إلا إذا وجد نص قانوني يسمح لها القيام بذلك، وإلا عُدت متجاوزة لسلطتها وللقانون ويترتب على ذلك تحميلها المسؤولية عن هذا التجاوز وبمختلف صورها.
. أن هذا الحلول ليس على إطلاقه، فجهة الوصاية في ممارستها لهذه السلطة هي مقيدة بنص قانوني يحدد لها مجالات وحدود هذا الحلول، معنى ذلك أن ممارستها لهذه السلطة ليست على إطلاقها وإلا عد ذلك تجاوزاً للسلطة.

خامساً: رقابة الحلول تتعلق بالأعمال السلبية دون الايجابية

إن ممارسة سلطة الوصاية للحلول محل البلدية لا يكون بصفة تلقائية، إنما بعد اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها قانوناً سيما بعد توجيه التنبيهات للقيام بأعمال معينة وامتناع البلدية ممثلة في رئيسها عن ذلك، بل الأكثر من ذلك يجيز القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بتوجيه الإعدار لها نتيجة امتناعها أو إهمالها أو عجزها عن القيام بالأعمال المستوجبة عليها طبقاً للقانون والتنظيم الساري العمل به أو بناءً على متطلبات تستوجبها مهامها وحالات واقعية تقتضي التصرف بشأنها، فجهة الوصاية إذاً لا تتدخل وتحل محل البلدية إلا إذا عجزت هذه الأخيرة عن ذلك لأي سبب من الأسباب.

سادساً: أن ممارسة الحلول يكون من جهة مختصة

لا يُمارَس الحلول بصفة تلقائية كما أنه لا يمارس إلا في إطار القانون، وهذا الأخير هو الذي يحدد الجهة المختصة بممارسة هذا الاجراء. والسلطة المختصة بالحلول محل رئيس المجلس أو المجلس المنتخب ككل هو الوالي، وهو في أثناء ممارسته لهذا الاختصاص إنما يمارسه كونه ممثلاً للدولة على المستوى المحلي (سلطة رئاسية) وليس بصفته ممثلاً للولاية باعتبار أن البلدية كيان مستقل عن الولاية.

سابعاً: تحمل البلدية نتائج الحلول

إن ما يترتب على ممارسة الوالي لسلطته في الحلول محل البلدية وما ينتج عنه من نتائج وأضرار قد تلحق بالغير نتيجة قيام الوالي بهذه الاختصاصات، إنما تعود على البلدية وهي من تتحمل تبعاته وليس الوالي أو الولاية و/أو الدولة، على أساس أنه اختصاص أصيل للبلدية وليس للوالي بصفته ممثلاً للدولة.

الفرع الثاني: شروط ممارسة الحلول من طرف سلطة الوصاية

تُستنتج هذه الشروط من أحكام المواد 100 و 101 و 102 من قانون البلدية 10-11 والتي فصلت في كيفية تطبيق هذا الحلول ونظامه، على اعتبار أن الحلول يُعد من أخطر مظاهر الرقابة⁽¹⁾ كونها تعدم كل وجود للبلدية في التصرفات محل الحلول. نتيجة لذلك فإن تقييده بشروط وضوابط هو في غاية الأهمية نبرزها في الآتي:

الشروط الأول:

بما أن الحلول كما أوضحناه آنفا هو أن تحل سلطة الوصاية محل البلدية في ممارسة تصرفات قانونية معينة، فإنه يستوجب لضمان عدم تجاوز السلطة واحتراما لمبدأ المشروعية من طرف جهة الوصاية (الوالي)، ألا يكون هذا الحلول إلا بمقتضى نص صريح يقره ويبين حالاته. لذا فالقاعدة العامة هي أنه لا حلول إلا بنص، لأن الحلول بخلاف بقية التدابير التي تتخذها سلطة الوصاية يترتب عنه مسألة غاية في الأهمية وهي الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص، بمعنى أن كل من البلدية (رئيسا ومجلسا) والوالي له اختصاصات محددة بنصوص القانون على المستوى المحلي، وتخلي طرف عن اختصاصه لفائدة طرف ثان ينتج عنه اختلال وتداخل.

بناءً على ما سبق فسلطة الوصاية لا يمكنها أن تحل محل البلدية رئيسا ومجلسا في ممارسة مهامها وإصدار القرارات المختلفة بشأنها، إلا إذا سمح المشرع بذلك وبمقتضى نصوص قانونية صريحة. ما يعني أن النص القانوني يجيز وفي حالات محددة حصرا وبصفة استثنائية للسلطة الوصية (الوالي) الحلول محل البلدية، وهي تعد ضمانا في حد ذاتها ضد تعسف سلطة الوصاية والتدخل في كل صغيرة وكبيرة تعود في الأصل لاختصاصات رئيس المجلس والمجلس الشعبي البلدي ككل.

ووجوب أن يُنص على هذا الحلول بمقتضى نص قانوني هو أمر تقتضيه طبيعة العلاقة التي تربط البلدية بالوالي المختص، لأن الأصل هو استقلالية البلدية في قيامها بالاختصاصات المنوطة بها وأن تقرير حق الحلول لا يكون إلا استثناء، والاستثناء لا يتقرر إلا بنص ولا يمارس إلا في حدوده وألا يُتوسع فيه على حساب الأصل⁽²⁾.

¹. ثياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 02، 2010، ص 27.

². إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان 1997، ص 227.

الشرط الثاني:

حتى تُفعل سلطة الوصاية دورها وتحل محل البلدية (رئيسا ومجلسا)، يقتضي الأمر أن تكون البلدية ملزمة بمهامها واتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة التي يقتضيها القانون وفي حدود اختصاصاتها وصلاحياتها، فإذا كانت غير ملزمة بالقيام بتصرفات قانونية معنية حسب ما يلزمها به قانون البلدية أو أي قانون قطاعي آخر، فلا مجال للحديث عن سلطة الحلول.

فامتناع البلدية عن القيام بعمل هي ملزمة به يعد عملا غير مشروع لمخالفتها حكم القانون، وعدم مشروعية تصرف البلدية يكمن في امتناعها عن القيام بعمل يفرضه القانون عليها، ما يعني أنها قامت بعمل سلبي يتمثل في الامتناع عن القيام بعمل⁽¹⁾.

بعبارة أخرى لا يكون لجهة الوصاية أن تُفعل سلطتها في الحلول إلا إذا كان العمل أو التصرف الذي امتنعت البلدية عن القيام به يدخل في نطاق السلطة المقيدة للبلدية دون غيرها، أما إذا كان بالإمكان أن تقوم به هيئات أو مؤسسات إدارية أخرى إلى جانب البلدية، فلا يحق لسلطة الوصاية أن تحل محلها في القيام به، وإلا عد ذلك تجاوزا لسلطاتها ويُعرض قرارها المتخذ بشأن حلولها محل البلدية للإلغاء لاحقا عند الطعن فيه قضائيا أمام المحكمة الإدارية سواء من طرف البلدية أو كل من له مصلحة في ذلك.

بناءً على ما سبق فإذا كان القانون يمنح للبلدية سلطة الخيار في القيام بعمل معين أو عدم القيام به ويدخل ضمن نطاق سلطتها التقديرية، وهي قدرت أنه لا يجب القيام به تطبيقا لقاعدة ملاءمة العمل الإداري⁽²⁾، فلا يجوز لجهة الوصاية أن تجتهد وتقوم بذلك العمل محل البلدية بناءً على سلطتها التقديرية في ضرورة القيام بذلك العمل، واجتهاد جهة الوصاية والقيام بالحلول محل البلدية يُعد تعسفا وتجاوزا لسلطاتها ولصلاحياتها التي يوجبها عليها القانون سواء بموجب قانون الولاية أو قانون البلدية، فعلى سلطة الوصاية إذا أن تمتنع عن اتخاذ قرارات في هذا الشأن محل الجماعة المحلية⁽³⁾ (البلدية رئيسا ومجلسا).

الشرط الثالث:

¹. علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، الطبعة 01، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن 2000، ص 251.
². هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2004، ص 156.
³. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص 227.

يُشترط لتفعيل دور السلطة الوصائية في بسط رقابتها على المجلس ورئيسه من خلال الحلول محلها أن تقوم بإخطار المجلس ورئيسه حسب نوع التصرف، من أجل القيام بالتصرف المطلوب أو اتخاذ القرار المستوجب.

ويتحقق هذا الشرط من خلال إفصاح البلدية عن إرادتها بالامتناع عن القيام بالعمل أو التصرف الذي هي ملزمة بالقيام به وفقا لما يقتضيه القانون، فطالما أن القانون هو الذي يلزمها بذلك ولا خيار أو سلطة تقديرية لها فلا يمكن السكوت عن هذا الامتناع من طرف جهة الوصاية، لأن ذلك قد يعرض جهة الوصاية (الوالي أو من يمثله) للمساءلة القانونية في مرحلة ما من المراحل، لأن هذا الامتناع المخالف للقانون من جهة يضع المجلس الشعبي البلدي ورئيسه تحت طائلة القانون إذا ما ترتبت عنه خسائر بكل صورها، زيادة على أن مصالح مواطني البلدية ستتعرض خاصة إذا كانت هذه التصرفات من الأهمية بمكان في حياة سكان البلدية.

الشرط الرابع:

طبقا لأحكام القانون سيما المادة 101 فإن جهة الوصاية (الوالي أو من يمثله) لا يمكنه الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي والمجلس ككل، إلا بعد اتخاذ إجراء وجوبي وهو القيام بتوجيه إعدار وبعد انقضاء الآجال المحددة لذلك بموجب الإعدار.

ولعل من بين المميزات الأساسية لهذا الشرط القانوني هو المحافظة على استقلالية البلدية. فبمقتضى هذا النص أو القيد الوارد به، فإنه لا يجوز للوصاية أن تباشر سلطتها في الحلول ما لم تثبت من كون البلدية قد رفضت أو امتنعت عن القيام بما هو مفروض عليها قانونا ولا يكون ذلك محققا، إلا إذا توجهت إليها بصفة رسمية بإعدار من أجل القيام بالعمل المطلوب.

كما أن الإعدار الذي يوجهه الوالي قد يكون صريحا أو ضمنيا، فإذا رفضت البلدية الاستجابة أو التزمت الصمت طيلة المدة المحددة فيه أو لمدة زمنية طويلة، فهذا قرينة على امتناع البلدية وبدل على أنها رضيت بأن تحل الوصاية محلها، وما يترتب عن إجراء الحلول من نتائج تتحملها البلدية لوحدها وليست جهة الوصاية⁽¹⁾.

ما تجب الإشارة إليه أن المشرع في المادة 101 من قانون البلدية قد أعطى الاختصاص لجهة الوصاية بمباشرة عمل البلدية بصفة تلقائية بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار وهنا وجب التأكيد على أن النص بهذه الصياغة يفتح المجال سريعا لجهة الوصاية بالحلول المباشر محل البلدية، فقد تتسرع جهة

¹. فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 274.

الوصاية وتحل محل البلدية وذلك من خلال منحها بمقتضى الإعدار أجلا قصيرا، بحيث لا يمكن للبلدية لأسباب مختلفة سيما في الخلافات بين الأعضاء التي تمنعها من القيام بذلك العمل.

ومن أجل إقامة التوازن بين سلطة جهة الوصاية في الحلول واحتراما لاستقلالية البلدية في القيام بصلاحياتها كان من الضروري على المشرع تحديد آجال لهذا الإعدار حتى لا يتعسف الوالي في إعمال إجراء الحلول، ومن ناحية أخرى حتى لا يتراخى المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في القيام بما ألزمه به القانون، لذلك من الضروري تعديل أحكام المادة 100 و 101 ووضع أجل محدد وجب مراعاته من طرف جهة الوصاية بعد توجيه الإعدار، ويكون أجل أو ميعاد قانوني وليس تقديري بالنسبة للوالي ما عدا الحالات الاستثنائية أو الاستعجالية التي تقتضي التدخل الفوري والسريع.

وعدم قيام البلدية بالعمل المطلوب بعد توجيهها الإعدار قد يكون لأسباب موضوعية لا تسمح لها في الوقت المحدد بالإعدار القيام بعملها بشكل طبيعي، لذلك نرى من الضروري قبل اتخاذ أي إجراء من طرف جهة الوصاية أن تتحصل على تقرير مفصل من طرف البلدية يوضح فيه الأسباب والعراقيل التي حالت دون قيام البلدية بهذا العمل أو التصرف القانوني. وفي تقديرنا أن الشخص المؤهل عمليا وقانونيا تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمين العام للبلدية الذي له كل الاطلاع على وضعية البلدية، ومن ثم فهو من عليه إعداد التقرير وتقديمه لجهة الوصاية.

فالوالي أو من يمثله قد لا يكون على إطلاع تام بوضعية جميع البلديات على إقليم الولاية التي يديرها، فقد يتبين له وفي سبيل التمسك بتطبيق القانون أن جميع البلديات على قدم المساواة في حين والأكد أن كل بلدية لها خصوصيتها وإمكانياتها، الأمر الذي يتطلب معه الوالي التكيف ووضعية كل بلدية، لأن من البلديات ما تعمل وتحرص على إقامة مشاريعها في الآجال القانونية ووفقا لما تقتضيه القوانين والتنظيمات غير أن إمكانياتها تحول دون ذلك، وعليه من الضروري الحصول على تقرير مفصل ترسله البلدية للوالي توضح فيه أسباب هذا الامتناع أو عدم إمكانية القيام بما يجب عليها القيام به، أو حتى إرسال الوالي مندوب أو ممثل أو حتى لجنة للتحقق من الأسباب التي حالت دون القيام بمهامها على أكمل وجه وهذا منعا لتعسف جهة الوصاية في القيام بتفعيل سلطتها في الحلول.

من هذا المنطلق فإن الأمر يقتضي التمييز بين امتناع وتقاعس البلدية من جهة، وبين عدم موافقة جهة الوصاية على العمل أو التصرف الصادر عن البلدية، لأن هذه السلطة لا تملك إستعمال وسيلة

الحلول في الحالة الثانية وليس لها إلا إستعمال ما يقرره المشرع من وسائل ملائمة لتدخلها في هذه الحالة كالإيقاف أو الإلغاء⁽¹⁾.

من خلال كل ما سبق نصل الي نتيجة مفادها، أن سلطة الوصاية مقيدة بمراعاة كل هذه الشروط من أجل مباشرة اختصاصها بالحلول محل البلدية، فلا يمكنها أن تحل محلها بشكل مباشر وتلقائي، لأن ذلك يعد تعديا على صلاحيات هيئات البلدية من رئيس ومجلس بلدي منتخب كما يمس باستقلالية البلدية كجماعة إقليمية.

وللتأكيد على مبدأ استقلالية البلدية (جماعة اقليمية) وعدم المساس به برز في الفقه اتجاهان رأي يدافع على تفعيل دور حلول الجهة الوصية محل الجماعة المحلية، ورأي يطالب بمنع تفعيل سلطة الحلول على النحو الآتي⁽²⁾.

. الاتجاه المعارض لسلطة جهة الوصاية في الحلول محل البلدية

يتجه هذا الرأي نحو الاعتراض على تفعيل هذه السلطة لجهة الوصاية، ومبرراتهم وأسانيدهم لتدعيم رأيهم في ذلك تتمثل في:

. يخول الحلول حسب رأي الفقيه EISENMANN Charles الإدارة المركزية أداة حقيقية للسلطة والتفوق الرئاسي، فليس هناك أي تبرير لاعتناق فكرة الحلول إذا ما كان سببها هو النفقات الالزامية. لذلك لا يُؤخذ بالحلول الذي يعني في نهاية الأمر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية (أي نمط تسيير مركزي).

. يعتبر الخاصية الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية حيث يمتلك الرئيس صلاحيات واسعة للحلول محل المرؤوس.

. يعتبر الحلول اعتداءً صريحاً على الاختصاص الشخصي الذي يناط بالأصيل بممارسة اختصاصه بصفة شخصية ويمثل انتحال من قبل الحال إلى من حل مكانه.

. يعتبر الحلول اعتداءً على فكرة الشخصية المعنوية التي منحها التشريعات الاستقلالية القانونية.

. تشكل سلطة الحلول انتزاعاً لحق المبادرة التي تتمتع بها الجهات المحلية.

¹. عادل محمود حلمي، مرجع سابق، 182.

². محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 403 و 404.

. إذا كانت المبادئ والأعراف تعترف بأن من يقوم بالفعل يتحمل عبء ذلك، فإن هذه القاعدة لا مغزى منها في سلطة الحلول باعتبار أن الحال لا يتحمل مسؤولية ما قام به وعلى الجماعات المحلية تحمل تلك الآثار، ومن ثم ما ينجم على سلطة الحلول سوى اعتداء صريح على الهيئات اللامركزية.

. الاتجاه المؤيد لسلطة جهة الوصاية في الحلول محل البلدية

يستند مؤيدو سلطة الحلول التي تمارسها جهات الرقابة الإدارية على البلدية إلى المبررات الآتية:

. أن الحلول يؤمن ويضمن سير المصالح العامة.

. أن سلطة الحلول لا تمارس بصفة تلقائية مباشرة بل يتعين على الحال أن يقدم إعداره للشخص الذي حل محله بعد تنبيهه بذلك في حالة رفضه القيام بذلك العمل أو الامتناع عن القيام به.

. تأمين المصالح المحلية الخاصة ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العام.

. أن الخلافات المحلية التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل الإداري، يؤدي إلى شلل في المرافق العامة في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبى الحاجيات الأساسية والضرورية للمواطنين.

. أن سلطة الحلول لا تمارس إلا احتراماً لمبدأ المشروعية ووفقاً لما حدده التشريع والتنظيم كما لا تمارسها السلطات المركزية إلا صراحة وفي حالات محددة على سبيل الحصر.

. أن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية هي في أداء العمل في النفقات الإلزامية وإعادة توازن المالية المحلية.

من خلال الأسانيد التي قدمها كل رأي وهي بالتأكيد أسانيد مؤسسة، فالحلول يجب أن يكون حلوياً قانونياً وأن يكون في مسائل ضيقة ومحددة حصراً، وأن تضبط قانوناً بإجراءات محددة وفي آجال معلومة، ولا يجب أن يترك الأمر لتقدير جهة الوصاية في فرض سلطتها وتقدير ما إذا كان بإمكانها تفعيل هذه السلطة من عدمها.

ولعل التخوف من فرض سلطة جهة الوصاية على الجماعات المحلية والحلول محلها بشكل قد يجعل من استقلالية الجماعات المحلية مجرد شعار هو ما دفع بالمشرع الفرنسي إلى التوجه نحو التراجع عن فكرة الحلول وتعويضها بالرقابة القضائية⁽¹⁾، حتى لا تتماهى الجهات المحلية في تقصيرها وإهمالها وتقاعسها في أداء المهام المنوطة بها من جهة، ومن جهة أخرى حتى لا تتعسف جهة الوصاية وتتدخل في صلاحيات الجهات المحلية.

¹. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مرجع سابق، ص 49.

المطلب الثاني

تطبيقات إجراء الحلول على البلدية

متى تحققت الشروط التي أشرنا إليها في الفقرة السابقة كان لجهة الوصاية السلطة في الحلول محل البلدية، وهذا الحل قد يكون ذا طابع إداري وقد يكون ذا طابع مالي (الرقابة المالية على البلدية)، يمس بالهيئة التداولية (المجلس الشعبي البلدي) وقد يمس رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بصفته ممثلاً للدولة أو ممثلاً للبلدية كجهاز تنفيذي، من هذا المنطلق نتناول الرقابة بنوعيتها سواء على الجهاز التداولي أو الجهاز التنفيذي في البلدية.

الفرع الأول: حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التنفيذي)

تضمن قانون البلدية 10-11 مجموعة من الأعمال التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كجهاز تنفيذي سواء بصفته ممثلاً للدولة أو البلدية على النحو الذي عرفناه في الباب الأول⁽¹⁾، وقد يتقاعس رئيس المجلس وهو بهذه الصفة (التمثيل المزدوج) أو يهمل أو يمتنع عن القيام بها لأسباب موضوعية أو لأسباب شخصية، تدفع بالوالي من أجل المحافظة على المصلحة العامة وديمومة المرافق العمومية إلى الحلول محله في القيام بها ويتجلى ذلك في عدة حالات نبرزها في الآتي:

1 - الحالة الأولى:

نصت على هذه الحالة المادة 100 من قانون البلدية 10-11 بصريح العبارة حيث سمحت وبوضوح للوالي أن يحل مباشرة محل السلطات البلدية بنصها على أنه "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

ومن باب المقارنة بين ما تضمنته المادة 100 من القانون الساري المفعول والمادة 83 من قانون 08-90 الملغى نجدها وسعت من مجالات حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، بأن أضافت أو مدت نطاق حلول الوالي حتى بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. على الرغم من أن هذه الحالات تدخل في إطار اختصاص رئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة وهي من الاختصاصات القانونية والأصيلة له. ومن ثم فهذا التوسع في حقيقة الأمر من جهة لا فائدة منه طالما

¹. تم تناولنا بالدراسة والتحليل لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الفصل الثاني المتعلق بالجهاز التنفيذي للبلدية من الباب الأول.

أن القوانين والتنظيمات تفرض على رئيس البلدية القيام بذلك، ومن جهة أخرى يعد تقييدا لحرية المبادرة من طرف رئيس البلدية لأنه سيكون مقيدا بالتعليمات التي يتلقاها من الوالي مباشرة ومما يصدر ويوجه من السلطات المركزية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية والولاية خاصة عندما يتعلق الأمر بالانتخابات. وهو الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى انتزاع حق المبادرة الذي تتمتع به البلدية ممثلة في رئيسها ومن ثم المساس بما تتمتع به من استقلالية⁽¹⁾.

من خلال هذا النص يتبين وأن مجالات تدخل الوالي وحلوله محل رئيس البلدية متعددة، وهي تدخل ضمن الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة، والتي يتعين عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها سيما مع خضوعه في هذه المجالات للسلطة الرئاسية للوالي⁽²⁾ وتتمثل في:

. الحفاظ على الأمن العام

ضمّنت المادة 88 من قانون البلدية على هذا الاختصاص لرئيس البلدية بصفته ممثلا للدولة والتي جاء فيها " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

. تبليغ و تنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

. السهر على النظام".

فالحفاظ على الأمن العام في إقليم البلدية من المهام الرئيسية المنوطة برئيس البلدية، ومن أجل ذلك يسخر قوات الشرطة والدرك الوطني من أجل الحفاظ على أي إخلال بالأمن في البلدية تحت إشراف السلطات المخولة قانونا بذلك من النائب العام والوالي.

فتقصير رئيس البلدية في ذلك أو إهماله أو اللامبالاة بالخطر المحدق بالبلدية ومصالح المواطنين والممتلكات العمومية والخاصة، يجعل الوالي يتدخل ويحل محله بعد إعداره قانونا وبعد انتهاء الآجال المحددة للإعذار⁽³⁾، وأي ضرر يلحق بالغير أو بممتلكات البلدية وغيرها بمناسبة أداء الوالي لمهامه محل الرئيس تتحملة البلدية وليس الوالي.

. الحفاظ على النظافة العامة

إن الحفاظ على النظافة العامة في البلدية من المهام التي تناط بالمجلس الشعبي البلدي وبالأخص رئيس المجلس بشكل مباشر، لذلك عليه ألا يقصر ويهمل هذا القطاع المهم خاصة مع ما يترتب عن

¹ محمد الأعرج، حلول السلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، مرجع سابق، ص 146.

² - Rachid Zouaimia, op, cit, p 38.

³ بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص 116.

سوء النظافة في البلدية من نتائج جد خطيرة تعرض حياة المواطنين للخطر بالتالي تمس بالنظام العام والسكينة وحسن سير الحياة بصفة طبيعية في إقليم البلدية، لذلك نصت المادتان 88 و 94 من قانون البلدية 10-11⁽¹⁾ أنه يحق للوالي بصفته سلطة وصاية تفعيل سلطته في الحلول محل هذا الرئيس واتخاذ الإجراءات المناسبة طبقا للقوانين السارية للحفاظ على النظافة داخل إقليم البلدية .

. الحفاظ على السكينة العمومية

من المهام المنوطة كذلك برئيس المجلس الشعبي البلدي هو الحفاظ على السكينة العمومية في البلدية، فعليه أن يتخذ من الاجراءات ما يسمح بالعيش في جو هادئ وطبيعي، وأن يواجه كل ما من شأنه أن يعكر صفو ذلك، وله في ذلك أن يستعين بكل المصالح المحلية والولائية متى اقتضت الضرورة بل وله أن يطلب من الوالي مساعدته في ذلك من خلال توفير الامكانيات اللازمة.

وفي حالة تقصيره بشأن اتخاذ الإجراءات المستوجبة للحفاظ على السكينة العامة في إقليم بلديته رغم إعداره وفوات الميعاد المحدد له، يحق الوالي تفعيل سلطته والحلول محله في اتخاذ جميع الاجراءات المطلوبة في سبيل المحافظة على السكينة العامة في البلدية.

. الحفاظ على ديمومة المرافق العمومية

يستوجب القانون للحفاظ على ديمومة المرافق العمومية وحسن سيرها وعدم توقفها لضرورة ما تقدمه من خدمات عمومية ألا تعرقل ولا يعطل عملها تحت أي ظرف كان، وأن رئيس البلدية ملزم بضمان استمراريته وعملها بشكل طبيعي. ومن ثم فهو ملزم باتخاذ جميع الإجراءات والتدابير من أجل تحقيق هذه الغاية لأن تعطيلها يترتب عليه تذبذب في الحياة العامة في البلدية وما ينجم عنه من نتائج خطيرة قد تعصف بالأمن والنظام العام فيها.

على هذا الأساس فالتقصير أو الإهمال أو الامتناع عن اتخاذ التدابير والإجراءات القانونية من أجل الحفاظ على السير الحسن للمرافق العمومية وديمومتها، يدفع بالوالي إلى ممارسة سلطته في الحلول محل

¹. تنص المادة 88 من قانون البلدية 10-11 على أنه " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

. تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

. السهر على النظام و السكينة والنظافة العمومية....".

وتنص المادة 94 من نفس القانون على أنه " في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي:....السهر على نظافة العمارات و ضمان سهولة السير في الشوارع و الساحات والطرق العمومية....

. السهر على تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة....".

رئيس البلدية بعد إذاره وانقضاء آجال الإعداز، وله حينها اتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات في سبيل تحقيق ذلك تحت مسؤولية البلدية وحدها.

. التكفل بالعمليات الانتخابية

من بين المهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته ممثلاً للدولة هو التكفل والسهر على كل المسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية على مستوى إقليم بلديته، بداية من التقييد في القائمة الانتخابية إلى عمليات الشطب والمراجعة السنوية للقوائم الانتخابية وعملية التحضير للانتخابات وغيرها من الإجراءات المرتبطة بها، زيادة على توفيره كل الأدوات والظروف الملائمة لسير عملية التحضير وإجراء الانتخابات بمختلف صورها سواء كانت محلية أو ولائية أو برلمانية أو رئاسية ومختلف الاستفتاءات التي تنظمها السلطات العمومية (المركزية).

وقد يكون خير دليل أو مثال على سلطة طول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي والبلدية ككل هو إعلان مجموعة من منتخبي البلديات من رؤساء وأعضاء مجالس في عدة ولايات من الوطن عن رفضهم تنظيم الانتخابات الرئاسية الملغاة والتي كانت مقررة ليوم 04 جويلية 2019⁽¹⁾، ففي مثل هذه الأوضاع يكون للولاية السلطة في الحل محل البلدية واتخاذ ما يرويه مناسباً من إجراءات في سبيل تنظيم العملية الانتخابية انطلاقاً من مراجعة القوائم الانتخابية وصولاً إلى يوم الاقتراع وحتى فرز النتائج.

. الخدمة الوطنية

المقصود بالخدمة الوطنية في مفهوم قانون البلدية هي عمليات التسجيل على مستوى البلدية للذين بلغوا سن 18 كاملة، فتكون مهمة رئيس البلدية في هذه الحالة الإشراف على تسجيل هؤلاء الأشخاص والمولودين ببلديته وإرسال هذه القوائم للجهات العسكرية المختصة من أجل استدعائهم لنداء الخدمة الوطنية أو من أجل الإعفاء أو التأجيل.

لذلك على رئيس البلدية توفير كل الظروف لتمكين كل الشباب البالغين من العمر 18 سنة من تسجيل أنفسهم وتوفير كل الامكانيات لذلك، وإعداد قوائم بذلك وكل الإحصائيات المطلوبة من طرف الجهات العسكرية المختصة.

ومن ثم فكل تقصير أو إهمال أو امتناع من رئيس البلدية على القيام بهذه المهام المتعلقة بالخدمة الوطنية من شأنه التأثير على العملية وعلى أمن البلاد ككل، لذلك يكون من صلاحيات والي الولاية

¹. لقد تم الاعلان عن مقاطعة تنظيم العملية الانتخابية بعدة ولايات من الوطن عبر وسائل الاعلام الوطنية والأجنبية المكتوبة والمرئية والمسموعة والالكترونية من ذلك ما تم نشره على الموقع الالكتروني www.msn.com تاريخ الاطلاع 2019/03/30 الساعة 22.30.

التدخل والحلول محله في اتخاذ التدابير اللازمة في سبيل سير عملية التسجيل والإحصاء وتشكيل جميع ملفات الأشخاص المعنيين بأداء الخدمة الوطنية وتمكين الجهات المختصة منها.

. الحالة المدنية

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي الشخص المسؤول على المصلحة المدنية حتى ولو حل محله ضابط الحالة المدنية المفوض⁽¹⁾ من مندوبي وموظفي البلدية، من أجل استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات وإعداد وتدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية، فضلا عن التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

فكل هذه المهام منوطة برئيس البلدية وعليه القيام بها وتحمل مسؤوليته في ذلك وفقا لما تنص عليه المادتين 86 و87 من قانون البلدية، وبما أنه يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية فعليه القيام بمهامه على أكمل وجه، وأي تقصير أو إهمال أو امتناع يؤدي إلى تدخل الوالي والحلول محله بعد إذاره وفوات الميعاد المحدد. على اعتبار أن مصلحة الحالة المدنية من المصالح الحساسة في البلدية، ورئيس البلدية هو المسؤول عنها بصفته ممثلا للدولة ومهامه هذه يؤديها تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا. لذلك لا يستوجب من رئيس البلدية أو بالأحرى لا يُفترض أن يحصل من جانبه أي تقصير سيما في هذه الأمور البالغة الأهمية.

ويعتبر حلول الوالي في هذه الحالة التي تتضمن مهام متعددة ومجالات متنوعة تناط برئيس البلدية حلولا أصيلا أي ليس استثنائيا، وذلك بناءً على ممارسة سلطته الرئاسية باعتبار أن الوالي يمارس اختصاصاته بصفته ممثلا للدولة، وأن رئيس البلدية يعتبر ممثلا للدولة وليس ممثلا للبلدية، فهذه الصفة التمثيلية تبرز الوالي رئيسا ورئيس البلدية مرؤوسا، ويجب عليه تنفيذ توجيهاته وأوامره و نواهيته بكل ما يتعلق بهذا الجانب، وفي حالة رفضه (امتناعه كما عبرت عنه المادة 101) يترتب عليه الحلول محله لتنفيذ ذلك وتكون سلطات الوالي واسعة للقيام بهذه الاختصاصات⁽²⁾. ما يعني أن المشرع قد خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام في البلدية وفي ولايته بصفة عامة وهي من بين مهام أي موظف تنفيذي في الجماعات المحلية (بلدية و/أو ولاية).

2 - الحالة الثانية:

¹. نصت على هذه الصفة المادة الأولى من قانون الحالة المدنية 70-20 الصادر بتاريخ 19/02/1970 المعدل والمتمم السابق الإشارة إليه.

². محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 406.

عالجت هذه الحالة المادة 101 من قانون البلدية 10/11 بعبارتها "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بالإعذار".

والواضح من خلال نص المادة أن امتناع رئيس البلدية عن القيام باتخاذ القرارات اللازمة والضرورية في إطار مهامه وصلاحياته، تتعلق بتنفيذ مختلف قوانين الدولة على المستوى المحلي وكذلك مختلف التنظيمات الصادرة، فضلا عن قيامه بإصدار القرارات المختلفة لتنفيذها إنما يتصرف بشأنها بصفته ممثلا للدولة⁽¹⁾ وليس كمثل للبلدية وكرئيس لمجلسها الشعبي المنتخب.

ثم إن حلول الوالي بمقتضى هذه المادة هو حلول تقديري، ذلك أن النص جاء عاما وواسعا فالوالي يمكنه التدخل متى تبين له أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لم يقم بالمهام المنوطة به، بما يعني أن رئيس المجلس يكون خاضعا للسلطة المباشرة للوالي ويتلقى منه التعليمات بصفة مستمرة للقيام بأعمال مختلفة في إطار القوانين والتنظيمات وأي امتناع أو إهمال وتقصير وبعد توجيه له إعدار قد يضمنه مدة قصيرة جدا حسب تقديره يسمح له بالحلول محله، ما يجعله وأن جهة الوصاية تمارس هيمنتها بصفة كاملة وهو ما يعني أن مسألة استقلالية البلدية تكون ضيقة بل ومتعدى عليها بمقتضى هذا الإجراء.

ثم أنه ومقارنة بين نص المادة 101 من قانون البلدية الساري المفعول وقانون البلدية 90-08 الملغى بمادته 83 نجد المشرع استبدل مصطلح "رفض" بمصطلح "يمتنع"، حيث كانت المادة 83 الملغاة تنص على أنه "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي . بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك . توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".

ولعل تغيير هذا المصطلح يفيد أن الامتناع هو أخف من مصطلح الرفض، ذلك أن هذا الأخير يترك انطبعا بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيد بما تمليه عليه الوصاية، وتبرز من خلاله فكرة أن هناك تقصير وإهمال في تنفيذ الأعمال المطلوب منه تنفيذها. بينما يدل الامتناع على الحرية في اتخاذ القرارات في حدود الصلاحيات والاختصاصات القانونية⁽²⁾.

بمعنى آخر أن رئيس البلدية يلجأ إلى السلبية وعدم القيام بالأعمال دون تحريك ساكن، زيادة على أن الرفض يفيد بأن رئيس البلدية خاضع في ممارسة عمله لتعليمات الوالي بشكل مباشر في إطار

¹ - Marie Christine Rouault, droit administratif, Paris, 2007, p 40.

² مختلف المناقشات التي دارت حول قانون 10-11 بالمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات السنة الرابعة، رقم 205، لسنة 2011، ص 48 وما بعدها.

السلطة الرئاسية المباشرة، وهو أمر لا يستقيم على اعتبار أنه رئيس غير معين كما هو الشأن بالنسبة للوالي بل هو منتخب من طرف مواطني البلدية ومن طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، ومن ثم فضمن معنى الاستقلالية يقتضي ألا يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته تحت تعليمات الوالي المباشرة فتكون له من الحرية في ممارسة مهامه إلا ما نص عليها القانون ومن خلال التنظيم.

كما أن محتوى نص المادة 101 السابق الإشارة إليها جاء في حقيقة الأمر عاما وشاملا بشأن نشاط رئيس البلدية، ذلك أن شمول النص لجميع القرارات التي يتخذها والتي تلزمه بها القوانين والتنظيمات أمر لا يستقيم، إذ من القرارات ما لا تقتضي بالضرورة تدخل الوالي والحلول محله.

لذلك نرى من الضروري تدخل المشرع وتعديل نص المادة من خلال تحديد الحالات التي يجوز فيها الحلول محل رئيس المجلس البلدي وألا تُعطى السلطة التقديرية للوالي في تقدير مدى امتناع رئيس البلدية في القيام بعمله من عدمه. فقد يتبين لهذا الأخير وأنه لا ضرورة في القيام بعمل ما أو لا فائدة للبلدية جراء القيام به، فالسماح للوالي بالتدخل في كل كبيرة وصغيرة هو الحد من استقلالية البلدية ككل ومن روح المبادرة وتحمل المسؤولية لدى رؤساء البلديات، فالمادة بهذا الشكل تجعل من هؤلاء تابعين بصفة كلية للوالي وخاضعين لسلطته وتعليماته قبل اتخاذ أي إجراء تنفيذيا للقوانين والمراسيم التنظيمية.

ما تجدر ملاحظته أيضا بشأن هذا النص أنه كان على المشرع استنادا إلى عبارة "يمكن" ألا يمنح للوالي هذه المكنة التي توحى بالاختيار والتقدير في ممارسة سلطته في الحلول من عدمها والتي قد يمارسها في مواجهة رئيس إحدى البلديات دون رؤساء بلديات أخرى تبعا لعلاقته برئيس كل بلدية، أو بعبارة أدق وفقا لمدى ولاء هذا الأخير من عدمه، وهو ما يجعل رؤساء البلديات غير أحرار في اتخاذ قراراتهم وتجدهم يبحثون دائما عن رضا الوالي في قبول أعمالهم وتصرفاتهم.

بل كان حريّ بالمشرع استعمال لفظ يوحي بالإلزام، لأن عدم القيام بعمل تستوجبه القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها إنما هو تقصير تترتب عنه نتائج خطيرة على السير الحسن للمرافق العمومية والحياة العامة والسكينة في البلدية، ومن ثم من الضروري تعديل نص المادة 101 بما يجعل تدخل الوالي إلزاميا وليس اختياريا.

بل أن نص المادة 101 وبالشكل الذي صدرت به يصعب تطبيقه من الناحية العملية، ذلك أن رئيس البلدية وفقا للقوانين والتنظيمات المختلفة يتخذ قرارات متعددة تختلف من حيث مداها، إذ هناك من القرارات ما يتخذها بصفته ممثلا للدولة⁽¹⁾ ومنها ما يتخذها بصفته ممثلا للبلدية⁽¹⁾، وهو ما يجعل التفرقة

¹-Abid Lakhdar, les collectivités locales en Algérie (APW-APC), 2^{ème} édition, office des publications universitaires, Algérie, 198, p 6.

بين هذا الدور المزدوج من الصعوبة بمكان وبالتالي إعطاء السلطة للوالي بالحلول متى تبين له ضرورة ذلك هو مساس بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية، وقد تكون هذه المادة مطية للوالي بالتدخل المستمر في عمل البلدية ورئيسها، ومن ثم المساس بالاستقلالية المنشودة بل وحتى يؤدي إلى تعسف الوالي في ممارسة سلطته، لذلك من الضروري تقييد هذه السلطة ووضع فواصل بين ما يندرج ضمن مهام رئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة وبين مهامه بصفته ممثلاً للبلدية وعدم ترك هذا الغموض ونقاط الظل في هذا الشأن.

الحالة الثالثة:

تناولت أحكام هذه الصورة من صور حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي المواد من 140 إلى 142 والتي تتعلق بأرشفة البلدية⁽²⁾، فأرشفة البلدية يعد من بين المصالح ذات الأهمية البالغة بالنسبة للدولة والبلدية، فهو ذاكرة الدولة والمجتمع ككل، وهو من المصالح التي تحظى بعناية كبيرة من طرف كل الدول، لأن الحفاظ على الأرشفة وصيانتها هو المحافظة على استقرار المعاملات وعلى العلاقة المختلفة داخل المجتمع، بل وعلى استقرار المجتمع في حد ذاته.

فثمة من الوثائق ما يودع إجبارياً في أرشفة الولاية ووفقاً لشروط معينة ونوع معين على الرغم من أنه خاص بالبلدية، ونقصد بها وثائق الحالة المدنية التي تجاوز عمرها القرن وكذلك المخططات وسجلات مسح الأراضي التي لم تعد مستعملة منذ 30 سنة وكل الوثائق الأخرى على اختلافها والمتواجدة بأرشفة البلدية بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة.

¹. عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، مرجع سابق، ص 138.

². فقد نصت المادة 140 من قانون البلدية 10-11 على أنه " في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، تودع إجبارياً وثائق الحالة المدنية التي تجاوز عمرها القرن والمخططات وسجلات مسح الأراضي التي لم تعد مستعملة منذ ثلاثين (30) سنة على الأقل وكل الوثائق الأخرى المحفوظة في أرشفة البلدية التي يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة في أرشفة الولاية، ما عدا الحالات التي يرخص فيها الوالي بخلاف ذلك".

وتضيف المادة 141 من قانون البلدية 10-11 أحكاماً تتعلق بالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة بعبارةها " مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمكن أن تودع الوثائق المذكورة في المادة 140 أعلاه المحفوظة بأرشفة البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة بأرشفة الولاية بقرار من الوالي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وتودع هذه الوثائق إجبارياً في مركز أرشفة الولاية إذا تبين بأنه من غير الممكن ضمان حفظها بصفة ملائمة من طرف البلدية".

أما الوثائق التي تكون في أرشيف البلدية التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة فيمكن إيداعها لدى أرشيف الولاية، شريطة أن يتداول بشأنها المجلس الشعبي البلدي ويقرر وضعها في أرشيف الولاية حينها يصدر الوالي قرار الإيداع بشأنها.

بينما الوثائق التي يتبين وأنه من غير الممكن حفظها بصفة ملاءمة من طرف البلدية سواء لنقص الامكانيات المادية أو أنها لا تحتوي على مقر مناسب أو بسبب نقص الموظفين المؤهلين لذلك وغيرها، فإن البلدية تكون مجبرة على إيداعها بأرشيف الولاية للحفاظ عليها، على أن يبقى هذا الأرشيف في كل الأحوال ملكا للبلدية، وهي من تقرر إذا اقتضت الضرورة أو وفقا لما تنص عليه القوانين والتنظيمات إتلافه، ولا توجد أي جهة أخرى أن تتخذ هذا القرار دون ترخيص من البلدية⁽¹⁾.

ونظرا لأهمية الأرشيف في حياة البلدية ومجتمعها ككل فقد أوجب القانون على البلدية ممثلة برئيسها عدم التقصير في اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليه وصيانتته، ولهذا ألزمت المادة 142 رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ جميع الاجراءات اللازمة من أجل تحقيق هذه الغاية، فقد نصت على أنه " في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة سيما سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبية التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للتلف.

في حالة تقصير البلدية يقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية".

يلاحظ من خلال هذا النص أن المشرع فتح المجال أمام والي الولاية للحلول محل رئيس المجلس البلدي من خلال إصدار قرار الإيداع التلقائي لهذه الوثائق بأرشيف الولاية، ويكون ذلك في حالة الإهمال أو التقصير من جانب رئيس البلدية والذي من شأنه أن يتسبب في تلف أو ضياع هذه الوثائق خاصة مع ما تكتسبه هذه الوثائق من أهمية بالغة والتي تتطلب أو تستلزم قدرا من العناية والمحافظة عليها.

فرئيس البلدية عندما يتخذ الإجراءات المتعلقة بالأرشيف أي على الوثائق الخاصة بالبلدية بكل أصنافها سيما ما ورد ذكره في المادة 142 من القانون، إنما يقوم بها بصفته ممثلا للبلدية، لأن هذا الأرشيف هو ملك للبلدية وليس ملكا للولاية، والمفروض أنه لا مجال لتدخل الوالي وتفعيل سلطته في

¹ تنص المادة 143 من قانون البلدية 10-11 على أنه " في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما تبقى الوثائق المودعة تطبيقا لأحكام المواد 140 و 141 و 142 أعلاه بأرشيف الولاية ملكا للبلدية.

يتم ضمان حفظ أرشيف البلدية وتصنيفه وتبليغه وفق نفس الشروط المطبقة على أرشيف الولاية.

لا يمكن إتلاف محتوى أرشيف البلدية المودع بأرشيف الولاية دون ترخيص من المجلس الشعبي البلدي".

الحلول محل رئيس البلدية ونقل وإيداع هذه الوثائق الخاصة بالبلدية في الولاية بشكل تلقائي عندما يتبين له وحسب سلطته التقديرية أنه مقصر بشأنها⁽¹⁾.

فطالما أنها ملك للبلدية فهي تحت مسؤوليته وهو من يتحمل ما قد يصيبها من تلف وضرر أو ضياع، ومع ذلك فإننا نقول بأن تدخل الوالي هنا هو تدخل مؤسس على أن هذا الالتزام المفروض على رئيس البلدية مرده النصوص القانونية والتنظيمات، وهو التزام قانوني مفروض عليه وأي تقصير بشأنه هو إخلال بالالتزام قانوني، ومن واجب الوالي بصفته سلطة وصاية أن يتدخل ولا يترك هذا الأرشيف للضياع، وذلك من خلال اتخاذ الإجراء المناسب وهو نقل هذه الوثائق إلى أرشيف الولاية لأجل المحافظة عليها.

الحالة الرابعة:

نص قانون البلدية 10-11 على هذه الحالة بمادته 203 التي جاء فيها " يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل.

في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل يتخذ الوالي قرارا يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول".

وأول ملاحظة تسجل على نص هذه المادة أن المشرع استعمل لفظ "رفض" وليس امتناع بخلاف الحالات السابقة.

أما الملاحظة الثانية فهي أن المادة لم تنص على وجوب أن يوجه الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي إعدارا كما هو بالنسبة للحالات السابقة، فمجرد رفض رئيس المجلس إعداد الحوالة أو إصدار سندات التحصيل يحل الوالي محله مباشرة ودون مراعاة لأي إجراء على حسب صريح نص المادة.

أما بشأن ثالث ملاحظة بخصوص هذا النوع من الحلول المقيد بنص المادة 203 هو غموضها، إذ لم يبين المشرع ما هي الحالات التي يمكن من خلالها للوالي أن يُمضي الحوالة مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث ترك الأمر على غموضه واتساعه من شأنه أن يجعل الوالي يتدخل في كل وقت ودون تحديد.

أما بخصوص رابع ملاحظة نسجلها على هذا النص والذي سمح للوالي بأن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي دون قيود أو ضوابط، هي في حقيقة الأمر عدم تحديد طبيعة النفقات الإجبارية

¹. محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 407.

التي يُصدر رئيس البلدية الحوالة أو سند التحصيل قصد تغطيتها، ما يعني أن للوالي السلطة التقديرية التامة في القول بأن نفقة معينة إجبارية أو عدم إجبارية.

لذلك ومن أجل جعل هذا الحلول يخضع لضوابط وحدود ولا يؤدي إلى تدخل الوالي دون قيد في عمل رؤساء البلديات، لابد من تحديد طبيعة النفقات الاجبارية ووجوب توجيه إعدار لرئيس المجلس للقيام بذلك العمل في آجال محددة بنصوص قانونية وليس استنادا إلى سلطة الوالي مثلما أشرنا إليه سابقا.

وتقديمنا لهذه الضوابط التي يجب على الوالي مراعاتها هو أمر ضروري، على اعتبار أن عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه المسائل هو من صميم عمل البلدية على أساس أنه يقوم بتمثيلها وليس بتمثيل الدولة، وطالما الأمر كذلك فالأصل هو تقييد تدخل الوالي وليس منحه كل السلطة في الحلول وبصفة مباشرة وتلقائية، لأن تدخل الوالي في هذه الحالة يمس باستقلالية البلدية ودورها في تسيير مالياتها ونفقاتها وكيفية ذلك، لأن أساس استقلالية أية جماعة محلية هو استقلالها المالي.

الفرع الثاني: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التداولي)

إن تمتع الجماعات المحلية (البلدية) بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري على النحو الذي أبرزناه في الفصول السابقة يقتضي أو يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للبلدية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.

وقد نص قانون البلدية 10-11 على أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وباسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للبلدية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي. غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات الإقليمية (البلدية) ليست لها هذه الصفة سواء من جهة حدود الميزانية أو من جهة المراقبة التي تمارسها عليها جهات الوصاية⁽¹⁾.

وتخضع البلدية في تسييرها لشؤونها المالية إلى رقابة متعددة، منها ما هي رقابة سابقة أو وقائية كما يسميها البعض والتي تمارس قبل تنفيذ ميزانية البلدية وتتعلق أو تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات

1. عمر مرزوقي وشهيناز كشرود، آليات الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر، البلدية نموذجا، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 13 جويلية، 2018، ص 46.

المتعلقة بصرف الأموال، ويتولى تجسيد هذه الرقابة هيئات محلية هي المراقب المالي وأمين الخزينة (المحاسب العمومي) والمجلس الشعبي البلدي ذاته⁽¹⁾.

وأخرى رقابة لاحقة تكون بعد غلق السنة المالية وغلق الحسابات الختامية للدولة وهي لا تشمل جانب النفقات كما هو الشأن بالنسبة للرقابة السابقة، بل تشمل كذلك جانب الإيرادات العامة وهذا النوع من الرقابة يعهد لهيئات مستقلة تتمثل في مجلس المحاسبة ورقابة المفتشية العامة للمالية.

يضاف إلى كل هذه الأجهزة وما تمارسه من صلاحيات في رقابة مالية البلدية، رقابة وصاية يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي ذاته في عدة مسائل تدخل في اختصاصه، ويعد حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ككل من أخطر أنواع الحلول على أساس أن استقلالية البلدية مرتبطة بصفة أساسية بمدى تمتعها بالاستقلال المالي، فهذا الاستقلال هو الذي يعطيها الحرية أكثر في مباشرة أعمالها وتنفيذ برامجها على المستوى المحلي دون العودة إلى جهة الوصاية بصفة مستمرة والذي من خلاله يتجسد اتجاه الدولة في التوجه نحو دعم أكثر للبلدية.

أولاً: المصادقة على ميزانية غير متوازنة وغير متضمنة لنفقات إجبارية

جاء نص المادة 183 من قانون البلدية 10-11 على قدر من التفصيل لهذه الحالة بعبارتها "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشرة (15) يوماً التي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام، يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية مجدداً دون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإعداد المذكور أعلاه، تضبط تلقائياً من طرف الوالي". وتتجلى لنا من خلال هذا النص بعض المسائل وجب الإشارة إليها:

¹ راجع تفصيل ذلك عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر . دراسة تحليلية ونقدية . أطروحة دكتوراه علوم، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، نوقشت خلال الموسم الجامعي 2014 . 2015، الصفحات من 137 إلى 172 .

- GHEZALI Karima, Autonomie fiscale et le développement régional en Algérie, Revue Algérienne de la mondialisation et des politiques économiques, N° 06, 2015, p 63 et sui.

. مسألة انعدام التوازن المالي في ميزانية البلدية

جاء تعريف ميزانية البلدية بمقتضى المادة 176 من قانون البلدية على أنها "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار.

يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم".

وتقوم الميزانية على مبادئ أساسية تتمثل في:

. مبدأ السنوية: ويعني هذا المبدأ استقلال كل دورة محاسبية عن الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أن إيرادات الجماعات الإقليمية ونفقاتها تحدد وتتجدد كل سنة، وذلك لأن فترة سنة معقولة للتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجتها إلى النفقات.

. مبدأ وحدة الميزانية: الميزانية تجمع كل النفقات والإيرادات وتظهر في بيان واحد من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعة.

. مبدأ التخصيص: على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات الإقليمية هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات خاصة.

. مبدأ التوازن: أي يتم إعداد الميزانية بأن تتساوى تقديرات النفقات مع تقديرات الإيرادات ولا يمكن للمجالس البلدية المصادقة على ميزانية غير متوازنة⁽¹⁾.

على العموم فإن موارد ميزانية البلدية ومالياتها تتكون من حصيلة الجباية المحلية ومداخيل ممتلكاتها والإعانات والمخصصات المختلفة والهبات والوصايا ومختلف القروض التي تحصل عليها، وما تحصله أيضا من نتائج تقديمها للخدمات المختلفة زيادة على نتائج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها فضاءات الإشهار وغيرها من الخدمات⁽²⁾.

¹ عمر مرزوقي وشاهيناز كشرود، مرجع سابق، ص 51.

² راجع تفصل ذلك طيبي سعاد، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 90، . سقلاب فريدة، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد: الحقائق والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 2 و3 ديسمبر 2008، ص33، . عمار بريق و حنان بن زغي، الموارد المالية للجماعات

هذا النوع من الحلول في حقيقة الأمر يتضمن في طياته تصويبا لعمل المجلس، على اعتبار أنه هو المكلف بالتداول على ميزانية البلدية التي تعد وفقا للإجراءات القانونية من طرف الأجهزة الإدارية للبلدية على رأسها الأمين العام، حيث تعرض هذه المداولة المتضمنة للميزانية على الوالي للمصادقة عليها.

غير أنه قد يتبين للوالي وبعد الاطلاع عليها أنه يعترضها عجز من حيث التوازن، وهنا يستوجب عليه في هذه الحالة إعادتها إلى المجلس في حدود مدة 15 يوما بعد استلامه لها، على أن تتضمن هذه المراسلة التي توجه من الوالي إلى المجلس الشعبي البلدي، ملاحظات حول الميزانية يتعين على المجلس تكريسها من جديد عند التداول بعد أخذ الملاحظات التي قدمها الوالي ويكون ذلك في غضون 10 أيام⁽¹⁾.

وحلول الوالي المبرر قانونا وواقعا يكون عند المصادقة مجددا على الميزانية دون أخذ المجلس بالملاحظات التي قدمها الوالي، بمعنى إعادة الميزانية على حالتها دون إجراء التعديلات المقدمة له.

في هذه الحالة يبادر السيد الوالي إلى توجيه إعدار للمجلس ويطالبه فيها بالتصويت على الميزانية بشكل متوازن في خلال مدة 08 أيام كآخر إجراء، لكن إذا أبقى المجلس على موقفه ولم يبادر في خلال هذا الأجل بإعادة التوازن للمالية وفقا للملاحظات التي قدمت له، حينها فقط وكمرحلة أخيرة يكون له التدخل بشكل مباشر وبصفة تلقائية ويقوم بضبطها ويتم إصدارها على هذا النحو الذي قام به الوالي وبعدها تنفذ ولا يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يعترض على الميزانية التي أبدى فيها الوالي موقفه قانونا.

فإذا كانت سلطة الحلول فيما يخص الميزانية غير المتوازنة، منطقية وتتفق مع مبدأ توازن الميزانية، حيث لم ينص المشرع على إمكانية اللجوء للقضاء بالطعن في قرار الوالي باعتبار أن الميزانية لا بد وأن تكون متوازنة وأن يصوت عليها المجلس كذلك.

أما فيما يخص عجز البلديات من الناحية المالية، فإنها تتطلب إعانات مالية من طرف السلطة الوصية لتغطية هذا العجز من خلال توفير مصادر مالية لتغطية نفقاتها، وبالتالي تبقى مرتبطة بالسلطة المركزية وعليه فإن اعتبار النظام اللامركزي يبقى متعلقا بمدى استقلالية البلدية ماليا⁽²⁾.

الاقليمية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، الجزائر، العدد 07 جانفي 2018، ص 242.

¹. قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الاقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 13، العدد 01، 2016، ص 269.

². محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 405.

. مسألة عدم تضمن الميزانية نفقات إجبارية

تعرف النفقات الوجوبية أو الاجبارية على أنها" تلك النفقات التي يجب على الولاية أو البلدية تسجيلها على ميزانيتها". كما تعني ضمنا التصويت لها على اعتمادات كافية، وهي تمثل بشكل شبه كلي نفقات تسيير الجماعات الإقليمية، أما من الناحية القانونية فمن خلال استقراء نص المادة 199 من قانون البلدية 10-11 نجد أن المشرع عرف النفقات الاجبارية على أنها تلك النفقات الملقاة على عاتق البلدية بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض.

من خلال استقراء الأحكام الواردة بنص المادة 199 نجدها تطرح إشكاليتين:

تتعلق الأولى بجعل المشرع كل نفقة منصوص عليها في القوانين والتنظيمات إجبارية، مع العلم أن هناك نفقات منصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية ومع ذلك فهي اختيارية للبلديات كونها جاءت بصيغة الاختيار.

أما الاشكالية الثانية التي تثيرها هذه المادة هي مسألة اعتبار المشرع أن النفقات المتعلقة بتسديد الديون الناتجة عن القرض هي وحدها الوجوبية، أما الديون الأخرى الناتجة عن التزامات أخرى فترك الحرية للمسؤولين المحليين لتسديدها أو عدم تسديدها، وهذا مخالف للقانون والأخلاق. لأن أي دين يجب أن يشكل نفقة وجوبية يحرض المنتخبون المحليون على تسديدها والالتزام بها⁽¹⁾.

ومن المؤكد أن الميزانية تتضمن نفقات إجبارية سواء تعلقت بالتسيير أو بالتجهيز والاستثمار يقتضي السير الحسن لمرافق البلدية أن تتضمنها، لذلك يجب على مُعدي الميزانية وبالأخص الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي تحضيرها وإعدادها.

وفي حالة عدم تسجيل هذه النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية حسب المادة 183 من قانون البلدية 10-11، يحق لوالي الولاية أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي ويقوم بتسجيلها وتنفيذها إذا لم يصوت عليها المجلس البلدي المنتخب وفقا للأجال والأوضاع المبينة في الحالة الأولى.

ويعود عدم تسجيل هذه النفقات الإجبارية في حقيقة الأمر في غالب الأحيان إلى نقص الخبرة والكفاءة لدى أعضاء المجلس أو بالأساس الأمين العام للبلدية ورئيسها ذلك أن الأمين العام هو المكلف

¹. خير الدين خوخة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17 العدد 01، 2018، ص 482.

بإعداد الميزانية تحت إشراف رئيس البلدية من جهة، ومن جهة أخرى في بعض الأحيان يعود الأمر إلى سوء التقدير وعدم التحكم في كيفية الموازنة بين إمكانيات البلدية المادية المدرجة في ميزانيتها وبين المتطلبات المختلفة لواقع التنمية المحلية وحاجيات مواطني البلدية.

ومن أجل السير الحسن لميزانية البلدية وضمان عدم تدخل والي الولاية للحلول محل المجلس الشعبي البلدي، ومن أجل تكريس استقلالية فعلية من الناحية العملية، من الضروري على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمعية الأمين العام الاستعانة بخبراء في مجال المالية والمحاسبة للمساعدة في دراسة وضعية البلدية وتقدير قيمة الاحتياجات والبرامج المسطرة زيادة على ضرورة تمكين أعضاء المجلس الشعبي البلدي من الاطلاع على مشروع الميزانية وقت التحضير والإعداد حتى يمكنهم المساهمة، ولا يبقى انتظارهم حتى جلسة المصادقة على الميزانية، على أساس أن الأمر قد لا يتسع لهم في أثناء جلسة المناقشة والمداولة، كما قد لا يتمكن من له خبرة في هذا المجال من بين الأعضاء تقديم ملاحظاته واقتراحاته زيادة على نظام التصويت الذي قد لا يسمح بإبراز المواقف المعارضة وقد لا تكون لها تأثير يذكر، كل هذا من أجل تقديم ميزانية بنفقات مضبوطة ولا تمنح الفرصة للوالي لفرض ما يراه مناسباً على المجلس الشعبي البلدي والبلدية ككل.

ثانياً: تتعلق بوجود عجز في الميزانية

من المحتمل جداً أن يلحق عجز عند تنفيذ الميزانية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف على مستوى البلدية، ففي هذه الحالة يجب على المجلس أن يواجه هذا العجز الطارئ من خلال اتخاذ جميع التدابير الضرورية واللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية⁽¹⁾.

لكن التساؤل الذي يطرح في هذا المقام هو هل يجوز للوالي قانوناً الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تقاعسه وإهماله أو جهله بهذه الوضعية وعدم مبادرته باتخاذ الإجراءات اللازمة بغية امتصاص هذا العجز وإعادة التوازن إلى وضعه الطبيعي؟

¹. وهو ما نصت عليه المادة 184 من قانون البلدية التي جاء فيها " عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية".

في الواقع جاء نص المادة 184 من قانون البلدية غامضا بهذا الشأن ولم يشر إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بصريح العبارة، إنما وضع قيودا على المجلس وهو وجوب اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمن توازن الميزانية الاضافية، وفي حالة عدم قيامه باتخاذ هذه التدابير فيفترض في الوالي عندئذ التدخل واتخاذها بنفسه.

لكن في تقديرنا أن الحلول وباعتباره إجراء يمس باستقلالية البلدية ومجلسها المنتخب فإنه في هذه الحالة يجب أن يكون بنص قانوني وليس باستنتاج، وطالما أنه لا يوجد نص صريح يسمح له بذلك فلا يمكنه أن يفعل سلطته في الحلول محل المجلس، وفي حالة مبادرته باتخاذ هذه الاجراءات رغم ما فيه من فائدة للبلدية، إلا أنه يكون بذلك قد تجاوز سلطته وبالتالي جاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية الطعن في هذا القرار المتضمن هذه الإجراءات والمطالبة بإلغائه. لذلك من الضروري أن يتدخل المشرع بإضافة فقرة صريحة وبأجال محددة تسمح للوالي بعدها بالتدخل في إطار القانون.

يضاف إلى جانب هذا التساؤل، مسألة أخرى يطرحها نص المادة 184 من قانون البلدية مفاده أن المشرع لم يبين ما المقصود بالعجز؟ هل هو بسبب تقدير خاطئ للإيرادات مقارنة بالنفقات المتوقعة؟ أم هو نتيجة ظهور نفقات طارئة لم تكن في الحساب عند إعداد الميزانية. خاصة إذا أخذنا في الحساب أن اللجوء إلى الحلول في الحالة الثانية هو مجرد مبرر للإبقاء على التسيير والتدخل المباشر في الشأن المحلي للمجالس الشعبية البلدية من قبل سلطة الوصاية⁽¹⁾.

فالمشرع من خلال إغفاله وعدم النص صراحة على الحلول في هذه المادة، يكون قد ترك لجهة الوصاية كل السلطة التقديرية من أجل اتخاذ ما تراه مناسبا، سيما وأن تطور الحياة اليومية للمواطن ومختلف متطلباته وضرورة توفير خدمات ومرافق جديدة تستوجب توسيع سلطات وصلاحيات البلدية ومجلسها المنتخب، وهو ما تتذرع به جهة الوصاية لفرض حلولها محل المجلس الشعبي البلدي.

ما تجب الإشارة إليه في هذه المسألة أن المشرع أستوجب عدم منح صلاحيات جديدة للبلدية دون أن يواكبها تخصيص موارد مالية ضرورية لتجسيد هذه الصلاحيات، سيما وأن ظاهرة تأثر ميزانية البلديات وتسجيل العجز فيها أصبح أمر اعتيادي بالنسبة لأغلب البلديات وأصبحت مختلف البلديات عاجزة عن توفير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها ومن ثم تتجه نحو البحث عن وسائل لمواجهة ورفع هذا العجز

¹. محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص 407.

ويكون ذلك من خلال البحث عن الاستدانة والحصول على قروض غير أن عدم امكانية تقديم ضمانات كافية قد يحرمها ذلك بل ونجد المؤسسات المالية تعزف عن منحها ذلك⁽¹⁾.

إن توجه المشرع نحو عدم توسيع صلاحيات البلديات دون تخصيص موارد مالية، هو توجه مماثل للمشرع الفرنسي من خلال الإصلاح الدستوري لسنة 2003 الذي استوجب أن منح البلديات لصلاحيات جديدة يكون مصحوبا بتخصيص موارد مالية مساوية لممارسة ذلك⁽²⁾.

ثالثا: عدم تصويت المجلس البلدي على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس

كثيرة هي الاختلالات التي تعرفها المجالس الشعبية البلدية في الجزائر في السنوات الأخيرة على الرغم من أن قانون البلدية 10-11 قد ألغى إجراء سحب الثقة من رؤساء البلديات والذي كان سببا في انسداد الكثير منها في ظل قانون البلدية 90-08 الملغى.

إلا أنه على الرغم من الأحكام الجديدة التي جاء بها قانون البلدية 10-11 إلا أن الاشكال لا يزال مطروحا إذ العديد من المجالس الشعبية البلدية لا تزال معطلة ومشلولة، ومع ذلك لم تبادر السلطات الولائية ولا المركزية على التدخل واتخاذ الاجراءات اللازمة وحتى الوصول إلى حل هذه المجالس، بل أبتت عليها كما هي مطالبة إياها فقط بإيجاد الحلول ورفع هذا الاختلال والعودة إلى السير الحسن للمجالس، بل أن بعض المجالس ومنذ الانتخابات الأخيرة في نهاية 2017 إلى غاية السنة الحالية وهي تعيش في اختلال بل وفي شلل، وهو ما تطالعنا به بصفة دائمة وسائل الاعلام سيما المكتوبة والالكترونية.

ولا محال في أن سير عمل بعض هذه المجالس نتيجة الاختلالات التي عاشتها وتعيشها سوف تتأثر بالنتيجة، خاصة إذا كانت من بين هذه الأعمال التصويت على الميزانية. فعدم التصويت على الميزانية يدفع بالوالي بصفته سلطة وصاية إلى التدخل والقيام باستدعاء المجلس للتصويت عليها في دورة استثنائية، وعلى الوالي عند توجيهه هذه الدعوة الاستثنائية مراعاة المدة الزمنية التي تستوجبها المصادقة على الميزانية في الظروف العادية كما هو منصوص عليه في المادة 185 من قانون البلدية⁽³⁾.

¹- Rachid Zouaïmia, op, cit, p 46.

²- Marie Christine Rouault, op, cit, p 42.

³. نصت المادة 185 على أنه " إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا لسبب ما قبل بدء السنة المالية يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة.

إلا أنه في حالة عجز المجلس الشعبي البلدي عن التصويت على الميزانية بعد عقد الدورة الاستثنائية، حينها فقط يكون للوالي السلطة التامة في التدخل والقيام بضبط الميزانية نهائيا وما على المجلس ورئيسه إلا تنفيذها كما هي ولا يحق له بعد ذلك مناقشتها أو تعطيل العمل بها لأي سبب كان، وهو ما فصلت فيه المادة 186 من قانون البلدية بصريح عباراتها في فقراتها الثلاث⁽¹⁾.

من هذا المنطلق وحتى تعرف البلدية استقلالاً فعلياً ولا تبقى مرتبطة بصفة كلية بالجهاز المركزي أي أن تسييرها يكون بناءً على ما تخصصه لها الدولة من إعانات، فإن ما تناشده السلطات المركزية في الوقت الحاضر هو ضرورة اعتماد كل بلدية على إمكانياتها وأن تبحث على وسائل التمويل الذاتي، من خلال خلق مشاريع استثمارية على مستوى البلدية وذلك عن طريق الإسراع في تثمين ممتلكاتها. خاصة وأن تصفية هذه الممتلكات وتحديدتها من منقولات وعقارات يجعل كل بلدية تعرف الامكانيات الخاصة بها، ومن ثم تقوية الموارد الذاتية غير الجبائية للبلدية⁽²⁾، ويكون حينها باستطاعة البلدية برمجة مشاريع تنمية على حسب إمكانياتها، وبالتالي تفادي تسجيل عجز في الميزانية بما يسمح للوالي من التدخل وتفعيل سلطته في الحل محل المجلس ولو كانت بناء على سلطته التقديرية.

يضاف إلى كل ما سبق أنه على الدولة وحتى تتجه فعلاً نحو الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تثمين وتطوير نظام الجباية المحلية، من خلال الإسراع في إصدار القانون ومختلف التنظيمات المتعلقة بالجباية المحلية، الذي يعد الحل الأمثل لتمكين كل بلدية من الاعتماد على مواردها المالية وعلى ما تحصله من استغلال واستثمار ممتلكاتها على أكمل وجه.

غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء إثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة".

¹. تنص المادة 186 على أنه "عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب إختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقاً للمادة 102 أعلاه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائياً".

². مسلوس مبارك، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة الإدارة، عدد 40، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2010، ص 64.

إلى جانب كل هذا يتعين على الدولة أن تعمل على تشجيع التعاون بين البلديات ووضع الآليات القانونية التي تسمح بتشجيعه فعليا وميدانيا وليس مجرد سياسة عامة وشعارات لا يتم تجسيدها على المستوى المحلي.

يضاف إلى جانب كل الترتيبات المبينة أعلاه، أنه يجب على الدولة أن تعمل على تطوير نظام التضامن بين البلديات من خلال تطوير آليات عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁽¹⁾، الذي حل محل الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽²⁾ والذي تم انشاءه سواء في شكله القديم أو الجديد من أجل تقليص تخفيف احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية⁽³⁾.

علما أن هذا الصندوق يمنح إعانات مختلفة للبلديات في شكل مساهمات مختلفة لتغطية العجز الذي تعانيه، إلى جانب الإعانات المختلفة التي تمنحها الدولة والتي تتعلق بإنجاز برامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه مختلف البلديات⁽⁴⁾.

كل هذه الترتيبات حتما تفتح المجال أمام البلديات للاستثمار الفعال وعدم انتظار الإعانات السنوية من طرف الدولة، بل أن هذه الاجراءات ستخلق الثروة على مستوى البلدية سيما بالنسبة للبلديات الغنية، وبالتالي سيكون لهذا التحول الاستراتيجي في سياسة الدولة فائدة وأثر كبير على التنمية المحلية وعلى استقلالية البلديات وتبعاً لذلك تخلصها من الرقابة الإدارية التي تكون بحجم حاجة البلدية للدولة والإبقاء عليها في الحدود المستوجبة قانوناً للحفاظ على وحدة الجهاز الإداري في الدولة ككل.

¹. لقد حل هذا الصندوق محل الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24/03/2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 19. - وللتفصيل أكثر في دور الصندوق ونظامه راجع بحث قادري نسيم، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا، وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص 548 وما بعدها. فراري محمد، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الاقليمية: الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، وزارة المالية، الجزائر، العدد الثاني، ديسمبر 2012، ص 124 وما بعدها.

². تم إنشاء هذا الصندوق بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 45.

³ - Hachemi Graba, Les ressources Fiscales des Collectivités Locales, ENAG, Alger, 2000, p 42-43.

⁴. شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011، ص 104.

خلاصة الباب الثاني

لقد تمحورت دراستنا في هذا الباب حول مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية بمختلف صورها والتي تقوم بها الجهات الوصية سواء كانت مركزية ممثلة بالأساس في وزارة الداخلية ورئاسة الجمهورية في حالات محددة من خلال إصدار مراسيم رئاسية بحل مجالس محلية منتخبة وحتى وزارة الخارجية التي يكون لها دور في تقديم الرأي عند سعي البلدية إلى إبرام اتفاقيات تعاون وتوأمة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية التابعة للدول في إطار العلاقات الثنائية مع الجزائر، أو كانت رقابة محلية يجسدها والي الولاية باعتباره جهة وصاية مباشرة كما قد يمارس هذه الرقابة رئيس الدائرة بتفويض من رئيسه والممثل في الوالي دائما.

ووفقا لما جاء به قانون البلدية 10-11 أن هذه الرقابة قد تمارسها جهة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كجهاز وهيئة تداولية في البلدية سواء بالتوقيف أو الحل والحلول محله في مواطن معينة منصوص عليها قانونا، كما قد تمارس بكل صورها على الأعضاء المنتخبين بالمجلس أو على رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يجمع في صلاحياته بين تمثيل البلدية وتمثيل الدولة وهي ما أسميناها بالرقابة العضوية على البلدية.

إلى جانب ذلك تناولنا بالدراسة الرقابة الموضوعية على البلدية وهي تلك التي تنصب على الأعمال التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وتبين لنا من خلال البحث أنه ثمة من الأعمال التي تخضع للرقابة تستوجب الموافقة المسبقة قبل القيام بالعمل عن طريق إجراء التصريح المسبق، ومنها ما يكون بعد القيام بالعمل من خلال نظام المصادقة بنوعيتها على مداوات المجالس الشعبية البلدية من طرف جهة الوصاية، زيادة على سلطة الوصاية في إلغاء مداوات المجلس متى توافرت حالاته.

ما يستنتج من خلال الدراسة في هذا الباب أن الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية سواء تمثلت في الرقابة العضوية أو الموضوعية جاءت طبقا لقانون البلدية أكثر صرامة وتشديد من القوانين السابقة بما يفتح المجال واسعا للجهات الوصية بالتدخل في كل صغيرة وكبيرة تتعلق بشؤون البلدية، بل وتحل محلها في الكثير من الأعمال ويرجع سبب ذلك وبالدرجة الأولى إلى ضعف التكوين القانوني للمنتخبين المحليين من جهة، ومن جهة ثانية إلى ضعف الموارد المالية التي تتمتع بها البلديات وهو حقيقة ما يؤثر سلبا على مردودية عمل هؤلاء بل ومن جهة أخرى إلى تفشي ظاهرة الفساد الإداري مع غياب قيم النزاهة وأخلاقيات الأداء سواء على المستوى المحلي أو المركزي.

خاتمة

خاتمة

إن نظام اللامركزية ليس شعارا يرفع وسياسة تتكرر في الخطابات السياسية الرسمية إنما هو نظام للتسيير يُبنى على خلق وحدات إقليمية تتولى إدارة وتسيير الشؤون المحلية، على أن تتكفل هذا التسيير والإدارة أجهزة يتم اختيارها من طرف مواطني الجماعة الإقليمية بكل حرية وديمقراطية.

وقد عملت الجزائر على تكريس هذا النظام وتجسيده تشريعيا وميدانيا منذ الاستقلال إلى غاية وقتنا الحاضر، فقسمت الإقليم الوطني إلى وحدات إقليمية ممثلة في ولايات و بلديات، تجسدت في 48 ولاية و 1541 بلدية على المستوى الوطني وأضافت إلى هذا التقسيم ابتداءً من 2015 توزيعا جديدا للوحدات الإقليمية تمثلت في إنشاء ولايات منتدبة في عدة ولايات سيما في الجنوب الجزائري.

ومما لا شك فيه أن هذا التوزيع والتقسيم يتطلب موارد بشرية ومالية ترافقها بالضرورة نصوصا تشريعية وتنظيمية تحكمها، كما أن تسييرها وإدارتها بالنظر لتعددتها وتوزيعها على مختلف أقطاب التراب الوطني والتكفل بها وبكل انشغالات المواطنين لا يمكن أن يتحقق بالتسيير المركزي، لذلك عملت الدولة الجزائرية في إطار ذلك على إعطاء الجماعات المحلية (الإقليمية) هامشا من الحرية في إدارة وتسيير الشأن المحلي بعيدا عن تدخل السلطة المركزية.

غير أن هذه الحرية التي منحت للوحدات المحلية هي ليست على إطلاقها، حيث اختارت الدولة الجزائرية بمقتضى تشريعاتها المختلفة فرض نظام الرقابة على هذه الوحدات من بلديات وولايات و ولايات منتدبة بمختلف صورها سواء كانت رقابة سياسية أو مالية أو إدارية أو قضائية أو حتى رقابة شعبية.

ولعل من بين أهم أنواع الرقابة المجسدة ميدانيا والذي له تأثير مباشر على الوحدات المحلية هي الرقابة الإدارية التي تمارسها جهات الوصاية على هذه الوحدات، أين تسمح هذه الرقابة للأجهزة المركزية وكذا المحلية مجسدة في الوالي عند ممارستها من الاطلاع على كل ما يتعلق بتسيير الشأن المحلي البلدي، ومن هنا تتجلى وتظهر نية رغبة المشرع أو السلطة الحاكمة من خلال هذه الرقابة فيما إذا كانت تتجه نحو تجسيد استقلالية محلية للبلدية أم لا.

على هذا الأساس فإن نظام الرقابة الإدارية على البلدية هو المؤشر الذي يحدد هذه الاستقلالية من عدمه، ولعل الدولة الجزائرية ومنذ الاستقلال اتخذت نمط الرقابة الفرنسي التقليدي الذي يقوم على فرض رقابة مشددة على البلديات على الرغم من تخلي المشرع الفرنسي لهذا النظام لفائدة نظام الرقابة القضائية،

ولم تنتهج في ذلك النمط أو الأسلوب الانجليزي المبني على فرض رقابة بسيطة ولا النموذج اليوغسلافي القائم على أسلوب التنسيق أكثر منه من أسلوب الرقابة.

كما شهدت هذه الرقابة الإدارية التي اعتمدها المشرع كأسلوب للعلاقة بين الجهاز الإداري المركزي والمحلي (الوالي) وبين البلدية تباينا واختلافا من مرحلة إلى أخرى، حيث اتسمت في ظل قانون البلدية لسنة 1967 والتعديل اللاحق له سنة 1981 خاصة في ظل نظام الحزب الواحد بالبساطة رغم شدتها، وإن كانت حدة وشدة هذه الرقابة قد تم التخفيف منها في ظل التحول الهام الذي عرفته الجزائر في مختلف الأصعدة والبياديين بعد دستور 1989 واعتماد نظام التعددية الحزبية وصدور على إثر ذلك قانون البلدية 08-90 لسنة 1990.

غير أن هذا المكسب الذي حققته البلدية كوحدة إقليمية لم يجسد ميدانيا في فترات لاحقة بعد إقدام السلطات العمومية في الدولة على حل عدد كبير من المجالس الشعبية البلدية الناتجة عن أول انتخابات محلية تعددية، أين تم تعويضها بمندوبيات بلدية تم تعيين أعضائها من طرف الإدارة سواء على المستوى المحلي أو المركزي وذلك بعد إعلان حالة الطوارئ نتيجة الوضعية الأمنية التي عاشتها الجزائر في فترة التسعينات من القرن الماضي وبالتالي لم يجد هذا المكسب الذي تجسد في ظل قانون البلدية 08/90 الملغى طريقا فعليا على أرض الواقع على الرغم من تنظيم انتخابات تعددية في فترات لاحقة ميزتها سيطرة أحزاب السلطة على نتائجها وحصد غالبية المقاعد في جميع البلديات على مستوى التراب الوطني، مما كان سببا في عدم تمكين البلدية من التمتع بنوع من الاستقلالية والرقابة المخففة التي حظيت بها في ظل قانون البلدية الملغى.

بل وقد كان أمل الباحثين في الشأن المحلي والفاعلين والعاملين في البلديات هو توسع المشرع في التخفيف أكثر من حدة الرقابة الإدارية التي كان يتضمنها قانون البلدية 08-90 الملغى، من خلال قانون البلدية الجديد لسنة 2011 وتدعيمه بقوانين وتنظيمات لاحقة مرتبطة به خاصة بعد المناقشات التي سبقت صدور هذا الأخير، وأن يتجه إلى منح استقلالية أكبر للبلديات ولمجالسها الشعبية المنتخبة سيما وأن الظروف المالية التي عرفتها الجزائر في فترة المناقشات التي سبقت صدور هذا القانون كانت جيدة بفعل ارتفاع مداخيل الجزائر من المحروقات، وما نجم عنه بالتبعية من تمكين البلديات من موارد مالية معتبرة لأجل العمل والرقي بالشأن المحلي، زيادة على تفتح المجال السياسي في فترة لاحقة بالسماح بإنشاء أحزاب سياسية وجمعيات مختلفة وبكل حرية.

غير أن هذه الرغبة - رغم الوضعية الإيجابية والمريحة التي كانت تعيشها الجزائر في تلك الفترة - لم تتجسد في قانون البلدية 10-11 الصادر في سنة 2011 ، بل على العكس من ذلك جاءت أحكام هذا القانون مخيبة لكل هذه الآمال بأن شدد من الرقابة المفروضة على البلدية وتراجع عن المكتسبات المحققة في ظل القانون الملغى، بل وتكرست سياسة جديدة بعد صدوره بُنيت بالأساس على الولاء والالتكال على الجهات الوصية من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية في غالبيتهم ممثلة في الولاية وفي بعض الأحيان وزير الداخلية نتيجة للأحكام التي تضمنها القانون والتي أبرزناها في مضمون بحثنا هذا من جهة، ومن جهة أخرى نتيجة للتوسع في الصلاحيات الممنوحة للولاية عند فرض رقابتهم الإدارية على البلدية بمجلسها الشعبي أو برئيسها والجهاز الإداري العامل تحت إشرافه، زيادة على التدخل المباشر للجهات الإدارية المركزية على مستوى البلديات من خلال نظام تعيين الأمناء العامون للبلديات الذين عززوا بصلاحيات كبيرة سيما في المجال المالي والتسيير حتى ولو كانوا يمارسون مهامهم قانونيا تحت إشراف رؤساء البلديات، وإن كان ذلك من الناحية الواقعية كما أبرزناه في بحثنا يعد شكليا فقط لاعتبارات متعددة سيما نقص الكفاءة في العديد من رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

غير أن هذه الوضعية خاصة في ظل ما تداولته أسنة الساسة من خطابات على مستوى الإدارة المركزية (الحكومة) بشأن تجديد وحدثة التسيير على المستوى المحلي بدأت تتغير وتتجه نحو تفعيل نظام الديمقراطية التشاركية خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 والتوجه كذلك نحو التخلي ولو مبدئيا عن تمويل الجماعات الإقليمية (ولايات وبلديات) ودفعها للبحث أن التمويل الذاتي وخلق الثروة على المستوى المحلي من خلال تثمين الممتلكات المحلية سيما بعد الظروف المالية والاقتصادية التي عاشتها و تعيشها البلاد في السنوات الثلاث الأخيرة.

ولعل هذا التحول في إعطاء البلديات أكثر استقلالية في تدبير شؤونها المالية وتسيير شؤونها الإدارية بعيدا عن تدخل الجهات الوصية، قد يتجسد لاحقا من الناحية الفعلية والواقعية ولا يبقى مجرد خطاب سياسي من خلال قانون الجماعات الإقليمية المزمع إصداره مستقبلا، زيادة على قانون الجباية المحلية الذي سيكون له هو الآخر بالغ التأثير على ميزانية البلديات والدفع بها إلى الاستقلالية المنشودة فضلا على حرية اتخاذ القرار، سيما بعد صدور المرسوم التنفيذي المتعلق بتفويض المرفق العام رقم 18-199 بتاريخ 2018/08/02 والذي يسمح للبلديات بتسيير المرافق العمومية بنظام جد متميز وفعال ويؤدي إلى التخفيف على البلديات في الكثير من المجالات والذي ستكون له نتائج جد إيجابية إذا تم تنفيذه على أكمل وجه واستطاعت البلديات أن تتكيف معه و تجسده ميدانيا.

هذا التحول المنتظر تجسيده في قانون الجماعات الاقليمية وقانون الجباية المحلية والذي نأمل أن يصب في الاتجاه نحو تجسيد استقلالية فعلية للبلدية والتخفيف من الرقابة الإدارية المفروضة عليها وصولا في المستقبل إلى التخلي عنها لصالح الرقابة القضائية وإلى حين تحقيق ذلك لنا تسجيل نتائج نراها مميزة من خلال بحثنا هذا نبرزها في النقاط الآتي ذكرها:

. أن الدساتير التي عرفتها الجزائر وتعديلاتها المختلفة لم تتضمن صراحة النص على مصطلح حرية التصرف للجماعات المحلية الاقليمية (البلدية) وذلك راجع للتخوف الذي تبديه السلطة من جراء إفلات عملية تسيير الجماعات المحلية من قبضتها، وهو تخوف نراه غير مبرر قانونا ذلك أنه يمكن تجاوزه بوضع آليات وأساليب في التسيير تتضمن هذه الحرية بما يخدم الصالح العام من جهة ومن جهة أخرى يعزز من دور البلدية في القيام بصلاحياتها واختصاصها ويحقق التنمية المحلية المنشودة.

. أن النظام الانتخابي المعتمد من طرف المشرع الجزائري في قانون الانتخابات وما تضمنه قانون البلدية من أحكام، لا يؤدي إلى تجسيد استقلالية البلدية من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى التشديد من الرقابة المفروضة عليها ولو بشكل غير مباشر، ذلك أن هذا النظام يسمح بتولي رئاسة البلدية ومجلسها الشعبي أشخاصا لا تتوافر فيهم الكفاءة ولا يتمتعون بالمؤهلات العلمية والمهنية والخبرة اللازمة في تسيير شؤون البلدية، على أساس أن الذي يتراأس القائمة الحزبية أو القائمة الحرة هو من يكون مرشحا لرئاسة البلدية دون غيره، خاصة إذا علمنا أن التربع على رأس القائمة الانتخابية تتحكم فيه عوامل سياسية أكثر منها عوامل الكفاءة والنزاهة والخبرة وغيرها، والتجربة التي عرفتها مختلف المجالس الشعبية البلدية خير دليل على ذلك نتيجة تراأس مجالسها أشخاصا ليس لهم أية مؤهلات وإنما كان تراؤهم للقوائم الحزبية نتيجة للولاءات الحزبية (قيادة الأحزاب) وليس نتيجة النضال السياسي والحزبي زيادة على تدخل عنصر المال الفاسد في اختيار رؤساء القوائم ومن ثم التربع على عرش البلدية.

. أن النظام الانتخابي المعتمد فيما يخص تمثيل النساء المبني على نظام الكوتا، وعلى الرغم من أننا نشتم هذا التوجه في تعزيز مكانة المرأة في تسيير الشأن المحلي ومكانتها في المجتمع والحياة السياسية بصفة عامة، إلا أن نظام الكوتا الذي يقتضي وجوب نسبة معينة ومحددة مسبقا للنساء في القوائم الانتخابية وفي نتائج العملية الانتخابية، بل وحسم العملية الانتخابية مسبقا لفائدة العنصر النسوي، فيه خلل كبير في العملية الانتخابية والممارسة الديمقراطية في حد ذاتها. ذلك أن هذا الوضع يؤدي إلى تولي العديد من النساء للمقاعد في المجالس الشعبية وهن لا يرغبن في ذلك أو أنهن لا يتمتعن بأية كفاءة أو

خبرة وليس لهن أي نضال حزبي أو جمعي وإنما تبوأن هذه المقاعد نتيجة ملء القوائم الحزبية أو القوائم الحرة بالعدد المحدد فقط قانونا من النساء وقبول القوائم فقط من الناحية الشكلية والاجرائية مما يؤدي إلى إسقاط العديد من القوائم التي لم تتمكن تضمين قوائمها العدد المطلوب من النساء هذا من جهة، من جهة أخرى أن هذا النظام يؤدي إلى حرمان الكثير من الكفاءات الرجالية وحتى النسائية من الترتيب في القوائم الحزبية أو الحرة ومن ثم حرمان البلديات من هذه الكفاءات والخبرات وهو ما يعد مساسا بجوهر الديمقراطية ومبدأ تكافؤ الفرص في تولي المناصب الانتخابية، ومن جهة ثالثة يعد عامل إضعاف للمجالس المنتخبة ويكرس هيمنة الأحزاب الكبيرة (أحزاب السلطة) ما ينعكس بالنتيجة السلبية على تحقيق استقلالية البلدية بل ويعزز من دور جهات الوصاية و تحكمها في الشأن المحلي البلدي.

. أن المشرع كما هو الثابت من خلال الدراسة عبر فصولها المختلفة منح للبلدية (مجلسا ورئيسا) اختصاصات كثيرة وفي شتى مجالات الحياة المحلية مطالبا إياها بالتكفل بها دون تمكينها من الاستقلالية والحرية في اتخاذ القرار سواء في جوانب التسيير أو في الجوانب المالية، إذ من غير المعقول أن نحملها مسؤولية التكفل بتلبية كل حاجيات المواطنين المتشعبة ولكن في نفس الوقت نقيدها في إعداد الميزانية ومختلف البرامج التنموية ونفرض على كل مداولاتها المتعلقة بذلك إلزامية المصادقة عليها من جهة الوصاية ما يعني أنه يخضعها لرقابة مشددة، وهو أمر غير مستصاغ بل ولا يستقيم ولا يحقق الغاية المرجوة من تمكينها من كل هذه الاختصاصات والصلاحيات.

. لقد تبين لنا عند دراسة نظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي أن دور أعضاء المجلس وراقبتهم ومناقشتهم لمختلف الانشغالات والبرامج والميزانيات وغيرها هو دور ورقابة شكلية ويعود السبب في ذلك من جهة لتشكيلة المجلس ومن جهة أخرى لتكوين الأعضاء المنتخبين وضعف مستوى الكثير منهم. ذلك أن المصادقة على الحساب الإداري (الختامي) والميزانية وغيرها من المواضيع ذات الطابع الدقيق والتقني يتطلب مؤهلات معينة هي في الأصل غائبة وفقا للنظام الانتخابي، زيادة على أنه في بعض الأحيان تتدخل في عملية التصويت عند التداول التحالفات الحزبية وكذلك تصفية الحسابات بين الكتل الحزبية داخل المجلس بل وقد تصل عملية التصويت إلى حد المساومة بكل أشكالها، مما يعد عامل إضعاف لهيئة المجلس الشعبي البلدي، وبالمقابل يقوي مركز الأمين العام كجهاز معين مركزيا أو محليا وبالنتيجة يؤدي إلى تقوية مركز جهة الوصاية ممثلة في الوالي الذي سيتدخل في عمل المجلس من خلال رفض المصادقة على مداولاته أو الحلول محله وغيرها من أوجه تدخل جهة الوصاية في شؤون البلدية.

. كما تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن المادة 15 من قانون البلدية 10-11 بتعدادها لهيئات البلدية وهياكلها، والتي تتمثل في هيئة مداولة (المجلس الشعبي البلدي) وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى نصها كذلك على إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية، جاءت غامضة ومبهمة حيث لم توضح الوضع القانوني لهذه الهيئات وحدود اختصاص كل هيئة، ما يجعل التداخل في الاختصاص قائما في مواضيع عديدة بل وفي بعض الأحيان حتى نشوء صراعات بين المجلس الشعبي البلدي ورئيسه ترتب عليها تعطيل العديد من البلديات.

. أيضا من بين النتائج المتوصل إليها من خلال بحثنا أن الأحكام التي شملها قانون البلدية والقوانين المرتبطة به فيما يتعلق بنظام الرقابة الإدارية، أنتهج فيها المشرع سياسة تغليب الشكل على المضمون، حيث انصب اهتمامه على الجوانب التقنية دون أن يركز على مبادئ اللامركزية وتجسيدها ميدانيا وكأن عمل البلدية كوحدة إقليمية أساسية في النظام اللامركزي هو عمل فني تقني فقط.

. كذلك توصلنا من خلال بحثنا إلى نتيجة مفادها توجه المشرع وبشكل واضح لفرض رقابة إدارية مشددة على البلدية والحد من استقلاليتها من الناحية الفعلية والواقعية بل والقانونية، كما اتجه نحو تهميش المجالس الشعبية البلدية المنتخبة في مجال إعداد الميزانية وضبطها وتنفيذها سيما مع ما تكتسبه هذه الأخيرة من أهمية قصوى في حياة البلدية خاصة إذا علمنا أن إعداد الميزانية في القانون الحالي هو من اختصاص الأمين العام المعين، وإعدادها من طرف شخص واحد هو في حقيقة الأمر غلق الباب أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي في هذا الشأن بما يتوافق والبرامج المسطرة والوعود الانتخابية التي تم تقديمها عند الترشح لعضوية المجلس، زيادة على أن وضع الميزانية وضبطها وتنفيذها وما يترتب عنها من نتائج ينعكس وفقا للتشريع الحالي سلبا على المجلس الشعبي البلدي المنتخب ويضعه تحت سلطة جهة الوصاية بكل مقتضياتها، ما يجعل القول أن إعداد هذه الميزانية التي ستعرض للتصويت والمداولة على المجلس في فترة لاحقة لا يجدي نفعا ولا تأثير له لاعتبارات سياسية وتقنية وغيرها.

. لقد تبين لنا من خلال هذا البحث أن مجال تدخل جهة الوصاية واسع جدا بدليل العدد الكبير للمداولات التي تستوجب المصادقة عليها، وكأن البلدية بمختلف أجهزتها غير مؤهلة للتصرف والقيام بواجباتها وتحمل مسؤولياتها. بل الأكثر من ذلك أن جهة الوصاية في حالات الحل محل المجلس الشعبي البلدي لا تتحمل أية مسؤولية بل تتحملها البلدية وحدها وبصفة كاملة.

. كما تبين لنا من خلال البحث كذلك أن الأجهزة المكلفة بالرقابة الإدارية على البلدية هي متعددة، فمنها ما هو مجسد على المستوى المحلي ممثلاً في الوالي وكذلك رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على أساس أن الكثير من المداولات تعرض على رئيس الدائرة للمصادقة عليها تحت إشراف وسلطة الوالي كون الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أما على المستوى المركزي فإن رقابة وزارة الداخلية قد تكون في بعض الأحيان سابقة عن القيام بالعمل من خلال الإذن المسبق الذي تطلبه البلديات عند إبرام اتفاقيات مع جماعات إقليمية أجنبية ويشارك إن صح التعبير في هذه الرقابة وزير الشؤون الخارجية والممثلة الدبلوماسية في البلد المراد الاتفاق مع الجماعة الإقليمية التابعة له، حتى ولو كان وزير الخارجية يبدى رأيه فقط ويقدمه لوزير الداخلية، ومع ذلك حتماً يكون لهذا الرأي الأثر المباشر في قرار وزير الداخلية الذي قد يرفض منح الإذن للبلدية. بل يضاف إلى الأجهزة المركزية التي لها دور في الرقابة على المجالس الشعبية البلدية هي رئاسة الجمهورية فيما يتعلق بحالات حل المجالس الشعبية البلدية التي تتم بمقتضى مراسيم رئاسية، وتعيين الأمناء العامون للبلديات وكذلك الولاية والذي له تأثير مباشر على سير البلديات وعملها.

يضاف إلى جانب كل هذه الأجهزة المكلفة بالرقابة على البلدية، نجد ما يسمى بالرقابة الداخلية التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يتصرف كمثل للدولة على مستوى البلدية، فهو في هذه الصلاحيات يمثل الدولة ولا يمثل البلدية ومن ثم فهو سيمثل للقوانين والتنظيمات الصادرة التي تنتسب لمجالاتها ونطاقها تجعل من نشاطه هذا يحتوى المجلس الشعبي المنتخب ككل زيادة على أنه في هذه الصلاحيات يخضع لرقابة رئاسية اتجاه الوالي ووزير الداخلية، فكل هذه الأجهزة تضعف حتماً من دور البلدية وتجعلها خاضعة لرقابة إدارية مشددة.

. أن الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية في ظل القانون الحالي هي رقابة تثبيط لعزيمة ومبادرات المجلس سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، فتجسيدها ميدانياً أدى إلى إضعاف المجالس الشعبية البلدية المنتخبة ورؤسائها ومن ثم كان له تأثير مباشر على نشاطها بأن جعل عمل البلدية موجهاً تبعاً لذلك، خاصة وأن جهات الوصاية كما أشرنا آنفاً تتحكم في ميزانية البلدية من مرحلة الإعداد إلى التنفيذ - إن لم نقل - هي من تعدها عن طريق الأمين العام، هذا الأمر يجعل البلديات ملزمة بتنفيذ السياسة التي تفرضها الحكومة المركزية حتى ولو كانت لا تتوافق وخصوصيات كل بلدية. بل أن الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية بصفته ممثلاً للدولة تجعله بمعية الأمين العام للبلدية يوجه البلدية اتجاه سياسة

جهة الوصاية ومن ثم يعدم أي دور فعال للمجلس المنتخب في وضع سياسات وبرامج تنموية تهدف إلى النهوض بالتنمية المحلية وتحقيق الاكتفاء الذاتي في شتى المجالات سيما بالنسبة للبلديات الغنية.

على الرغم من أن الخطاب الرسمي في السنة الأخيرة يتجه في ظاهره نحو منح الاستقلالية ونحو خلق الثروة وتنمين ممتلكات البلديات وتشجيعها ودفعها إلى البحث عن مداخل محلية خاصة، فضلا عن تشجيع وتجسيد الاستثمار المحلي والذي نأمل أن يتحقق محتواه (الخطاب) في قانون الجماعات الإقليمية القريب إصداره وألا يتجه أكثر إلى تعزيز مكانة الولاية ودورهم في فرض رقابة إدارية أوسع، على اعتبار أن التنمية المحلية ومن بعدها التنمية الوطنية مرتبطة بمدى تمتع البلدية بالاستقلالية وبحرية اتخاذ القرار المحلي، ومن ثم جعل الرقابة هي الاستثناء وفي حدود ضيقة تمهيدا على المدى المتوسط في التخلي عنها لفائدة الرقابة القضائية والدفع بالتعاون بين البلديات والشراكة فيما بينها وتنشيط وفتح المجال للقطاع الخاص للمساهمة بفعالية وبكل شفافية في تنمية البلدية وتشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على المساهمة بفعالية في المشاركة والنهوض بالتنمية المحلية.

. من بين النتائج المستخلصة أيضا من البحث ومن خلال تحليل النصوص القانونية الواردة في قانون البلدية 10-11 بالمقارنة مع قانون 08-90 الملغى أن القانون الحالي أسقط ضمانات من الضمانات التي كان يتمتع بها المنتخبون المحليون والمتعلقة بتسبب الوالي لقراراته فيما يخص العقوبات الفردية الواقعة على أي عضو من الأعضاء المنتخبين كما هو الشأن في حالة التوقيف، فغياب التسبب يمنح السلطة الكاملة للوالي في اتخاذ القرار الذي يراه في تقديره مناسبا بل ويحرم المنتخب المحلي من اللجوء إلى القضاء الإداري المختص للطعن في القرار الصادر بحقه، فطالما أن القانون لم يلزم الوالي بالتسبب فكيف للقاضي أن يراقب مدى احترام القانون والمصلحة العامة، ما يؤدي إلى اعتبار الطعن القضائي دون جدوى، إلا إذا اعتبرت المحكمة ذاتها أن سبب إلغاء القرار الصادر عن الوالي هو بسبب عدم التسبب.

. أن الثابت من خلال الممارسة العملية في ظل قانون البلدية 08-90 الملغى الكثير من رؤساء البلديات بعد إنهاء عمل المندوبيات التنفيذية وإقرار وتنصيب مجالس شعبية منتخبة تم سحب الثقة منهم، ما ترتب عن هذا الإجراء أن تعطلت العديد من المجالس الشعبية إن لم نقل أغلبها. هذا الوضع وإن حاول المشرع تداركه من خلال قانون البلدية 10-11 بأن ألغى نهائيا هذا الإجراء وهو توجه ثمنه الكثير، إلا أن هذا التوجه تم إسقاطه من خلال تمكين جهة الوصاية من حل المجالس الشعبية البلدية وفي حالات عديدة ففضاضة تسمح لجهة الوصاية من تقرير حالة الحل كلما تبين لها ذلك وفقا لما هو في قانون البلدية.

والواقع العملي بعد تطبيق قانون 10-11 أفرز مشاكل كثيرة وأوصل الكثير من المجالس الشعبية البلدية وحتى الولائية إلى حالة الانسداد بسبب الخلافات القائمة بين أعضائه من جهة، ومن جهة أخرى بين الأعضاء والرئيس ما دفع بالكثير من الولاة إلى التهديد بحل المجالس الشعبية البلدية نتيجة هذه الخلافات، الأمر الذي يستوجب معه وضع آليات قانونية اجرائية لفض النزاعات التي تنشأ على مستوى البلديات حتى لا تبقى تحت رحمة جهة الوصاية التي قد تبادر إلى حل المجلس أو الحل محلّه في ممارسة مهامه ما يعد تدخلا واضحا في الشأن المحلي البلدية وتجاوزا لمبدأ المشروعية.

ما نخلص إليه أن الرقابة الإدارية هي الاستثناء ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى الأصل، ولتحقيق ذلك لنا تقديم جملة من الاقتراحات نراها ضرورية بناءً على ما تم إنجازه تتمثل في:

1. على المشرع عند وضع النصوص القانونية سواء ما تعلق منها بقانون الجماعات الإقليمية (البلدية و الولاية) في إطار المشروع القادم أو القوانين المرتبطة به كقانون الانتخابات وقانون الصفقات العمومية وقانون الأحزاب السياسية وغيرها، أن يلتزم بمبدأ الأمن القانوني بعناصره المختلفة قصد الوصول إلى جودة القاعدة القانونية بما ينفي عنها صفة الإبهام والغموض ويجعلها قابلة للتطبيق السليم، وأن تكون هناك وحدة بين النصوص القانونية وعدم تعارضها.

2. من الضروري وفي إطار قانون الجماعات الإقليمية المزمع إصداره أن يتجه المشرع في حالة الإبقاء على نظام الرقابة الإدارية على البلدية، وجوب تعزيز رقابة المشروعية والحد من رقابة الملاءمة المعمول بها حاليا على نطاق واسع من طرف جهة الوصاية، مع وجوب تسبب جميع القرارات الصادرة عن جهة الوصاية المحلية والمركزية عن ممارسة صلاحية الرقابة على البلدية.

3. أيضا ندعو من خلال بحثنا هذا المشرع إلى التطوير من أساليب الرقابة الممارسة على البلدية، وذلك بالتوجه نحو التخفيف الكامل من الرقابة الادارية وصولا إلى التخلي عن هذا النوع من الرقابة لصالح الرقابة القضائية، حتى تمنح استقلالية فعلية للبلدية في إطار المخطط العام للدولة وهو ما نأمل أن يتجسد في قانون الجماعات الإقليمية القادم.

4. ضرورة تعديل أحكام قانون البلدية من خلال قانون الجماعات الإقليمية وذلك بجعل إعداد الميزانية وضبطها وتنفيذها من طرف لجنة تُعين من المنتخبين المحليين ذوي الكفاءة والمستوى المطلوب بهذا الشأن على أن يشارك فيها الأمين العام للبلدية، مع إمكانية الاستعانة بخبراء من خارج البلدية أو من خارج المجلس الشعبي البلدي للمساهمة في ذلك حتى تُعد وتضبط وفقا للمعايير المستوجبة قانونا.

5 . من الضروري خلق آلية جديدة في قانون الجماعات الإقليمية القادم الغاية منها إيجاد حل لكل الخلافات التي تنشأ بين المجلس من جهة ورئيسه وبين الأعضاء فيما بينهم وغيرها من الخلافات التي قد تشمل عمل المجلس لشهور أو أكثر بل وتؤثر في مساعي البلدية من النهوض وتحقيق التنمية المحلية بها من جهة، ومن جهة أخرى حتى تكون مانعا أمام جهة الوصاية من التدخل في الشأن المحلي سواء بحل المجلس أو الحل محلله أو محل رئيسه في اتخاذ الاجراءات اللازمة لحسن سير عمل البلدية.

6 . ضرورة تمكين البلدية مجلسا ورئيسا من ضمانات قانونية تسمح لهم بممارسة حقهم في الطعن القضائي ضد قرارات جهة الوصاية من جهة ومن جهة أخرى منعا لتعسف هذه الأخيرة في مواجهة من ينتجه إلى القضاء لإلغاء قرارها على اعتبار أن الواقع العملي أثبت أن رؤساء البلديات وحتى الأعضاء لا يبادرون إلى الطعن القضائي لأسباب شخصية وعملية.

7 . ضرورة إعادة النظر في قانون الانتخابات فيما يخص نظام الكوتا الممنوح للنساء في تولي عضوية المجالس المنتخبة، بما يستجيب وتحقيق أكثر للديمقراطية المحلية.

8 . ضرورة تدعيم التعاون اللامركزي لتحسين أداء البلديات محليا للخروج من الأزمة المالية التي تعانيها معظم البلديات، فرغم نص القانون على التعاون المالي بين البلديات إلا أن هذه الأخيرة لا تبادر إلى ذلك، وعليه وجب وضع نصوص قانونية في قانون الجماعات الإقليمية القادم تلزم البلديات على التعاون.

في الأخير نقول أن الرقابة الإدارية على البلدية تعد معادلة صعبة التحقيق إلى حد ما ولكنها غير مستحيلة فإذا بالغنا في الرقابة وفرطنا في الاستقلال قيدنا البلدية وأفقدناها جوهرها وفائدتها، وإذا فرطنا في الرقابة وبالغنا في الاستقلال قد تتعرض المصالح الوطنية للضرر ولربما تبادت البلدية وتجاوزت حدود صلاحياتها. على أن يبقى في نهاية الأمر نجاح أي مشروع يقتضي الاستثمار في العنصر البشري كونه من يتولى تنفيذ وتطبيق القوانين وتجسيد السياسة والبرامج وهو أساس التنمية المحلية والوطنية الشاملة على السواء.

تم بحمد الله وعونه

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1. الدساتير

- . دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 08 سبتمبر 1963 الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- . دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر بموجب أمر 76-97 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، جريدة رسمية عدد 94 الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- . دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-81 المؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

. التعديلات الدستورية

- . مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.
- . تعديل دستوري صادر بموجب قانون 02 . 03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، جريدة رسمية عدد 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002.
- . تعديل دستوري صادر بموجب قانون 08 . 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، جريدة رسمية عدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- . تعديل دستوري صادر بموجب قانون 16 . 01 المؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

2 . النصوص التشريعية

أ. القوانين العضوية

- . أمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 12.
- . قانون عضوي 01.12 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 01.
- . قانون عضوي 03.12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، جريدة رسمية عدد 01.
- . القانون العضوي 12. 04 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 02.
- . قانون عضوي 16. 10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50.

ب . القوانين العادية

- . أمر 62-157 الصادر بتاريخ 1962/12/31 المتضمن الاستمرار بالقوانين الفرنسية إلى إشعار آخر الجريدة الرسمية عدد2.
- . أمر 66. 156 المؤرخ في 1966/6/8 المتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد49.
- . أمر 67. 24 المؤرخ في 1967/01/18 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 06.
- . أمر 67.30 المؤرخ في 1967/01/18 المتعلق بالتنظيم الإداري لمدينة الجزائر، جريدة رسمية، عدد 9.
- . أمر 70. 20 المؤرخ في 1970/02/19 المعدل والمتمم بقانون 08/14 المؤرخ في 2014/08/09 المتعلق بالحالة المدنية، جريدة رسمية عدد 49.
- . أمر 70. 86 المؤرخ في 1970/12/15، المتضمن قانون الجنسية، جريدة رسمية عدد 105.
- . أمر 71. 73 المؤرخ في 1971/11/08 المتضمن الثورة الزراعية، جريدة رسمية عدد 97.
- . أمر 75- 58 المؤرخ في 1975/09/26 يتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية عدد 78.
- . أمر 01-05 المؤرخ في 2005/05/27، المعدل والمتمم لقانون الجنسية جريدة رسمية عدد 15.
- . أمر 02.05 المؤرخ في 2005/02/27، المعدل والمتمم لقانون الأسرة، جريدة رسمية عدد 15.
- . أمر 03-05 المتتم لقانون البلدية رقم 08/90 المؤرخ في 18 جويلية 2005 و المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 50.
- . أمر 01-06 بتاريخ 2006/02/27 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، جريدة رسمية عدد11.
- . أمر 03-06 المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46.
- . أمر 01.11 المؤرخ في 2011/02/23، المتضمن رفع حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 12.
- . قانون 80. 08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية عدد 03.
- . قانون 81. 09 المؤرخ في 1981/7/4، يعدل ويتم قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 27.
- . قانون 84. 11 المؤرخ في 1984/06/09 المتضمن قانون الأسرة، جريدة رسمية عدد 24.
- . قانون 89. 13 المؤرخ في 1989/08/07 المتضمن قانون الانتخابات، جريدة رسمية عدد32.
- . قانون 90. 08 الصادر بتاريخ 7 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 15.
- . قانون 03. 01 المؤرخ في 2003/02/17 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، جريدة رسمية عدد 11.
- . قانون 03. 10 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43.
- . قانون 01.06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد14.

. قانون 06-23 المؤرخ في 20/12/2006 المعدل والمتمم لأمر 66.156 المؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية عدد 84.

. قانون 14-06 المؤرخ في 09/08/2014 المتعلق بالخدمة الوطنية، جريدة رسمية عدد 48.

ج . النصوص التنظيمية

1. المراسيم التشريعية

. مرسوم تشريعي 93-02 المؤرخ في 06/02/1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 08.

2. المراسيم الرئاسية

. مرسوم رئاسي رقم 91.196 المؤرخ في 04/06/1991 المتضمن تقرير حالة الحصار، جريدة رسمية عدد 29.

. مرسوم رئاسي رقم 92.44 المؤرخ في 04/02/1992 المتضمن حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 10.

. مرسوم رئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، جريدة رسمية عدد 76.

. مرسوم رئاسي رقم 06.413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، جريدة رسمية عدد 74.

. مرسوم رئاسي رقم 06.414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لنموذج التصريح بالملكيات، جريدة رسمية عدد 74.

. مرسوم رئاسي رقم 11-89 المؤرخ في 22/02/2011 المتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني، جريدة رسمية عدد 26.

. مرسوم رئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27/05/2015 يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد المرتبطة بها، جريدة رسمية عدد 29.

3. المراسيم التنفيذية

. مرسوم رقم 68.215 المؤرخ في 30/05/1968 المتضمن القانون الأساسي للكتاب العام للبلديات، جريدة رسمية عدد 44.

. مرسوم رقم 81.377 المؤرخ في 26/12/1981 المحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التربية، جريدة رسمية عدد 52.

. مرسوم تنفيذي رقم 82-31 الصادر بتاريخ 23/01/1982 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية، عدد 04.

- . مرسوم رقم 83. 127 المؤرخ في 12/02/1983 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في إدارة البلدية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، جريدة رسمية عدد 07.
- . مرسوم تنفيذي رقم 86. 266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن إنشاء صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، جريدة رسمية عدد 45.
- . مرسوم تنفيذي رقم 90. 207 المؤرخ في 14 جويلية 1990 المتضمن تنظيم مجال التنسيق الحضري لولاية الجزائر، جريدة رسمية، عدد 29.
- . مرسوم تنفيذي رقم 90. 226 المؤرخ في 25/07/1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية عدد 31.
- . مرسوم تنفيذي رقم 90. 230 المؤرخ في 25/07/1990 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية عدد 31.
- . مرسوم تنفيذي رقم 90. 344 المؤرخ في 03/11/1990 المتضمن تنظيم المجلس البلدي المؤقت وتشكيله وعمله، جريدة رسمية عدد 47.
- . مرسوم تنفيذي رقم 91. 26 المؤرخ في 02/02/1991 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بعمل المنتميين إلى قطاع البلديات، جريدة رسمية عدد 6.
- . مرسوم تنفيذي رقم 91. 463 المؤرخ في 03/12/1991 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، جريدة رسمية عدد 04.
- . مرسوم تنفيذي رقم 92. 142 المؤرخ في 12 أبريل 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 27.
- . مرسوم تنفيذي رقم 92-143 الصادر بتاريخ 11 أبريل 1992 يتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية الولائية و المجلس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 27.
- . مرسوم تنفيذي رقم 92. 278 المؤرخ في 06 جويلية 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 53.
- . مرسوم التنفيذ رقم 92. 436 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 85، الصادرة في 02/12/1992.
- . مرسوم تنفيذي رقم 93. 56 المؤرخ في 27 فيفري 1993 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 13.
- . مرسوم التنفيذ رقم 93. 106 المؤرخ في 05 ماي 1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، جريدة رسمية عدد 30.
- . مرسوم تنفيذي رقم 93. 207 المؤرخ في 22/09/1993 المتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية وتحديد مهامه و كفاءات عمله، جريدة رسمية عدد 60.

- . مرسوم تنفيذي رقم 94. 49 المؤرخ في 1994/02/26، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية جريدة رسمية عدد 11.
- . مرسوم تنفيذي رقم 94. 215 المؤرخ في 1994/07/ 23 المحدد لأجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48 .
- . مرسوم تنفيذي رقم 95. 63 المؤرخ في 1995/02/22 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، جريدة رسمية عدد 12.
- . مرسوم تنفيذي رقم 95. 91 المؤرخ في 1995/03/25، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية جريدة رسمية عدد 18.
- . مرسوم تنفيذي رقم 96. 265 المؤرخ في 1996/08/03 المتضمن إنشاء الحرس البلدي وتحديد مهامه وتنظيمه، جريدة رسمية عدد 47.
- . مرسوم تنفيذي رقم 11. 334 المؤرخ في 2011/09/20 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، جريدة رسمية عدد 53.
- . مرسوم تنفيذي رقم 13. 91 المؤرخ في 2013/02/25 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، جريدة رسمية عدد 12.
- . مرسوم تنفيذي رقم 105.13 المؤرخ في 2013/03/17 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية عدد 15.
- . مرسوم تنفيذي رقم 01.14 الصادر بتاريخ 2014/01/05 يحدد كفاءات تسمية المؤسسات والاماكن والمباني العمومية أو اعادة تسميتها، جريدة رسمية عدد 3.
- . مرسوم تنفيذي رقم 116.14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 19.
- . مرسوم تنفيذي رقم 190.16 الصادر بتاريخ 30 جوان 2016 يحدد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، جريدة رسمية عدد 41.
- . مرسوم تنفيذي رقم 16. 320 الصادر بتاريخ 2016/12/13 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، جريدة رسمية عدد 73.
- . مرسوم تنفيذي رقم 16. 104 مؤرخ في 2016/03/21 المحدد لكفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية، جريدة رسمية عدد 18.
- . مرسوم تنفيذي رقم 16. 258 مؤرخ في 2016/10/10 يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، جريدة رسمية عدد 61.

ثانيا: المؤلفات باللغة العربية

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر 2006.
2. أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، الألمعية للنشر والتوزيع، الجزائر 2016.
3. أنور أحمد رسلان، التنظيم الاقليمي المغربي (العملات والاقاليم)، دار الكتاب، الدار البيضاء، المملكة المغربية، 1979.
4. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 05، الجزائر 2007.
5. ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006.
6. ابراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان 1994.
7. بغدادي مولاي ملياني، الإجراءات الجزائئية في التشريع الجزائري، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1992.
8. توفيق حسن فرج، النظرية العامة للالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان 2008.
9. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2014.
10. جورج قوديل وبيار دلفولفيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت 2011.
11. حسني درويش عبد الحميد وفاتن محمد كمال، نحو التأصيل القانوني لنظام الإدارة في مملكة البحرين في ضوء المركزية واللامركزية الإدارية (دراسة مقارنة)، طبعة 1، دون دار وبلد النشر، 2008.
12. خالد بكر القباني، الرقابة الادارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
13. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دار المشيرة للنشر والتوزيع والطباعة، طبعة 1، عمان 1997.
14. خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، منشورات مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، 1998.
15. خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية الطبعة الثالثة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1988.
16. خليفة صالح حواس، الإدارة المحلية في ليبيا، دراسة قانونية تحليلية شاملة، دار النهضة العربية، مصر، 2014.
17. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية، مصر، 2002.

18. رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك الطبعة الأولى 2013.
19. رمضان محمد بطيخ، الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، (دراسة تحليلية على دولة الامارات العربية المتحدة)، مؤسسة العين للنشر، 1979.
20. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة 1991.
21. سليمان بارش، شرح قانون الإجراءات الجزائرية الجزائري، دار الهدى للنشر، عين مليلة الجزائر، 1992.
22. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة منقحة ومزودة طبقا لأحدث التعديلات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
23. صالح المستف، الجهة بالمغرب رهان جديد لمغرب جديد، الطبعة الأولى، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1993.
24. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1989.
25. صبحي محرم، محمد فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، دون سنة النشر.
26. طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، طبعة 01، القبة القديمة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
27. ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، الطبعة 2، مكتبة الأنجلو مصرية، مصر، 1976.
28. عبد العزيز سعد، نظام الحالة المدنية في الجزائر، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر، سنة 1995.
29. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، منشورات زين الحقوقية لبنان، الوسام العربي الجزائر، طبعة 01، سنة 2013.
30. عبد الله اوهائية، شرح قانون الاجراءات الجزائرية، دار هومة للطبع والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2000 .
31. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2014.
32. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى، الجزائر 2010.
33. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة 01، مصر 1973.

34. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2011.
35. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2009 .
36. علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة 01، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2000.
37. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.
38. عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2005.
39. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 1، الجزائر 2012.
40. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
41. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة النشر، الجزائر، 1988.
42. فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة الجزائر، سنة 2001.
43. فريدة زاوي محمدي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية الحق، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر العاصمة سنة 2000.
44. فاطمة السعيد مزرور، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة رقم 2.
45. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 2 كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر 1966.
46. فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983.
47. مليكة صروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مطبعة النجاح الجديدة المغرب، 1992.
48. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 .
49. مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر و تطبيقاتها في القانون الإداري (دراسة مقارنة) ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 2000.
50. محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة 1، الجزء الأول، سنة 1995.

51. محمود عاطف البناء، نظم الإدارة المحلية، مكتبة القاهرة الحديثة، سنة 1968.
52. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار العلمية للنشر والتوزيع، دون بلد النشر، 2003.
53. محمد أحمد قاسمي، الشأن المحلي في سياق اللامركزية وعدم التمركز، دون دار النشر ودون بلد النشر، 2001.
54. محمد على الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا والأردن ومصر، دار الثقافة الأردن، مصر 2009.
55. محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة المغرب، 2010.
56. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، مصر 2001.
57. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة الجزائر 2004.
58. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات باجي مختار، دون سنة النشر.
59. محمد كامل ليلة، الديمقراطية والإدارة المحلية، مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع سنة 1966.
60. محمد صلاح عبد البديع السيد، نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، الطبعة 01، مصر 1996.
61. محمد سليم محمد عزوي، نظرات حول الإدارة المحلية، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، الأردن، سنة 1994.
62. نجيب محمد بكير، القانون الإداري، وظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، الطبعة 2، مكتبة الأنجلو المصرية، مصر 1976.
63. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2008.
64. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الطبعة 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2004.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

1. رسائل الدكتوراه

1. أحمد بنيني، الاجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2005 - 2006.

2. احسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005 - 2006.
 3. بلعباس بلعباس، اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي، أطروحة دكتوراه علوم جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 15 جوان 2017.
 4. بوحانة ثابتي، الجماعات الاقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة . الواقع والآفاق أطروحة دكتوراه علوم ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2014 . 2015.
 5. حمود بن يحي أحمد الحمزي، نظام الإدارة المحلية ودوره في خدمة المواطن . دراسة مقارنة بين القانون الجزائري واليميني . أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011 . 2012 .
 6. رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو الجزائر، 2011.
 7. سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2001.
 8. سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.
 9. عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر . دراسة تحليلية ونقدية . أطروحة دكتوراه علوم، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2014 - 2015.
 10. عليان بوزيان، أثر حفظ النظام العام على ممارسة الحريات العامة، دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية والقانون، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 2007.
 11. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
 12. محمد حشفون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه علوم، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2010 . 2011.
 13. نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات المحلية الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 22 ماي 2017.
 14. وهيبه برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2017/10/11 .
- 2 . رسائل الماجستير**

1. أرزقي برباش بن العربي، النظرية العامة للتنظيم الإداري ومدى تطبيقاتها على البلدية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1976.
 2. عيساني عبد الحميد، النظام القانوني لمداوات المجلس الشعبي البلدي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2012.
- رابعاً: المجلات الدورية والملتقيات العلمية**
1. المجلات الدورية
 1. أمال يعيش تمام، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد33، جانفي 2014.
 2. الويزة أوصغير و يزيد تفرات، تبني الحكومة الاليكترونية كآلية لتحسين خدمات الادارة المحلية، تجربة إمارة دبي، مجلة أفاق علوم الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، المجلد 2 عدد 1.
 3. اسماعيل فرحات، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر(كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)، دفاثر السياسة والقانون، العدد الرابع عشر، جانفي 2016.
 4. بوزيان مكلل، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، مجلة الادارة، المجلد رقم 09، العدد 2، 1999.
 5. جمال دوبي بونوة، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون، معهد العلوم القانونية والادارية، المركز الجامعي أحمد زبانة غليزان، مجلد 5، العدد 06، جوان 2016.
 6. جمال كعبار، ضغوط العمل وأثرها على القيادة الادارية لدى رؤساء المجالس الشعبية البلدية بولاية جيجل، مجلة أبحاث نفسية وتربوية، المجلد 12 ديسمبر 2017، مخبر التطبيقات النفسية والتربوية، جامعة قسنطينة 2، عدد 1.
 7. جلول شيتور، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الانسانية، العدد 03 جامعة محمد خيضر بسكرة 2002.
 8. خير الدين خوخة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والايرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17 العدد 01، 2018.
 9. رحمة شكلاط، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
 10. راضية عباس، المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 2، المجلد 5، عدد 1.
 11. ربابعة غازي، دور المرأة في المشاركة السياسية، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 05، مارس 2010.

12. سليمة مسراتي، المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012.
13. سامي الوافي، تطبيقات مبدأ المشاركة بالمجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، العدد السابع، الجزائر، السداسي الأول، 2016.
14. سامي الوافي، النظام الانتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الأول، المركز العربي الديمقراطي، ألمانيا، يناير 2017.
15. سمير بارة، التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة دراسة ميدانية لاتجاهات طالبات كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة ورقلة حول مشاركة المرأة بعد تطبيق نظام الكوتا، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 10، جوان 2015.
16. سمير بو عيسى، مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها، المجلة الجزائرية للسياسية العامة، مخبر دراسات وتحليل السياسة العامة في الجزائر، جامعة الجزائر 3، العدد 5، أكتوبر 2014.
17. شوقي يعيش تمام، التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر، مجلة المفكر جامعة بسكرة، العدد 09، ماي 2013.
18. عبد الناصر صالح، النظام الانتخابي في الجزائر وأثره في تشكيل المجالس الشعبية البلدية، بحث منشور في مجلة الواحات للبحوث والدراسات، المجلد 10، العدد 1.
19. عبد الكريم بودريوة، الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2013.
20. عبد العالي حاجة و مناصر شهرة، البلديات الالكترونية كألية لتحسين الخدمة العمومية المحلية، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 1.
21. عمار عياش، قراءة تحليلية لتعديل 2008، مجلة إدارة، مجلد 18، عدد 36 سنة 2008.
22. عمار بريق وحنان بن زغبي، الموارد المالية للجماعات الاقليمية ودورها في التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط، الجزائر، العدد 07 جانفي 2018.
23. عمار بوضياف، نظام الكوتا كألية لترقية الحقوق السياسية للمرأة وموقف التشريعات العربية منه، دراسة حالة التمثيل النيابي في البرلمان، مجلة الفكر القانوني، مجلة تصدر عن مجلس الأمة، عدد 26، نوفمبر 2010.
24. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الادارية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، هانس صيدل، بسكرة، 2009.

25. عمر مرزوقي وشهيناز كشرود، آليات الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر، البلدية نموذجاً، المجلة الجزائرية للأمن و التنمية، العدد 13 جويلية 2018.
26. عمر محمد مرش الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دون سنة النشر و العدد .
27. فايزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 1، جامعة بجاية 2013.
28. فريدة مزياي، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، بسكرة 2009 .
29. فهد بن ابراهيم الضويان، الإطار القانوني لعملية انتخاب المجالس البلدية السعودية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 4، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر 2014.
30. فيصل نسيغة، النظام العام، مجلة المنتدى القانوني، العدد 5، جامعة محمد خيضر بسكرة .
31. فؤاد العطار، نظرية اللامركزية الاقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد 2، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1966.
32. منال بدر، النظام الانتخابي في المجالس المحلية، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 4، نوفمبر 2017.
33. مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر مارس 2003.
34. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، عدد 03، 2003.
35. محمد الأعرج، حلول السلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 75، الرباط، أوت 2007.
36. محمد فراري، نظام التضامن المالي ما بين الجماعات الاقليمية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للمالية العامة، وزارة المالية، الجزائر، العدد الثاني، ديسمبر 2012.
37. محمد كامل ليلة، الديمقراطية والإدارة المحلية، مجلة السياسة الدولية، المجلد الرابع سنة 1966.
38. محمد صالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية عدد 16، جامعة وادي سوف، الجزائر 2017.
39. محمد زين الدين، جدلية الديمقراطية والانتخابات قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية، مجلة الحقوق، عدد 2، الكويت 2009.
40. مبارك مسلوس، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي، مجلة الإدارة، عدد 40، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2010 .

41. منير مباركية، التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية، الأدوار والمساهمات الممكنة في سياق الجزائر، بحث منشور بمجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 11 جامعة الجلفة ، الجزائر 2017.
42. مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، عدد 2، سنة 1996.
43. ندير العلواني، نظام تشكيل المجالس الشعبية لبلدية كأساس لممارسة الديمقراطية في التشريع الجزائري والفرنسي، (دراسة مقارنة) مجلة أفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 3، عدد 1.
44. نادية ثياب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادر عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 02، 2010.
45. نسيم قادري، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كآلية للتضامن المالي محليا، وجه للتمويل المركزي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018.
46. نسيم قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية: المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 13 العدد 01 ، 2016.
47. نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الإدارة، العدد 22، الجزائر 2003.
48. هاشمي مولاي، تطور شروط الترشح للمجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مقال منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 12، جانفي 2015.
49. هادية يحيوي، المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر، مجلة المفكر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، العدد 09، 2013.
50. هشام بن ورزق، قصور الإطار القانوني البلدي بالجزائر عن إيجاد منتخب تمثيلي وكفاء، مجلة الحقوق والعلوم السياسي، جامعة باب لغور، خنشلة، العدد 05، مجلد 11، الصادرة بتاريخ 2016/01/11.
51. هشام بن ورزق، البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، عدد 15، باتنة 2006 .
52. وحيدة قدومة، قراءة في نظام الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية في القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، جوان 2018.
53. ياسين قوتال، التنمية المحلية ومدلولاتها كاستراتيجية بديلة عن التنمية المركزية الشاملة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية الصادرة عن جامعة عباس لغرور خنشلة، العدد 2، جوان 2017.

2 . الملتقيات والمحاضرات العلمية

1. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة في إطار أعمال الملتقى الدولي الخامس، حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتعاون مع جمعية هانس صيدل الألمانية يومي 03 و 04 ماي 2009 المنشور في مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06 بسكرة 2010.
 2. عبد الرحمن بلعياط (نائب رئيس مجلس الأمة)، محاضرة بعنوان نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، محاضرة أقيمت بمناسبة تنظيم مجلس الأمة ندوة حول مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة يوم 17/10/2002 منشور بوثائق مجلس الأمة.
 3. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، مداخلة مقدمة بأشغال الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية " المنعقد يومي 3 و 4 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل.
 4. فريدة سقلاب، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد، الحقائق والآفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 02 و 03 ديسمبر 2008 .
 5. كمال قاضي، البلدية في قانون 10.11 المؤرخ في 22/06/2011، محاضرات بكلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 2014.
 6. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مداخلة في أشغال الندوة الفكرية المنظمة من طرف مجلس الأمة بتاريخ 17 أكتوبر 2002 تحت عنوان " نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة" منشور بوثائق مجلس الأمة.
 7. مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، مداخلة في الندوة المنظمة من طرف مجلس الأمة يوم 17/10/2002.
 8. ياسين ريوح، محاضرة في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، موجهة لطلبة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية خلال الموسم الجامعي 2016/2017.
- خامسا: القرارات القضائية**
- 1- قرار مجلس الدولة رقم 010834 بتاريخ 17/01/2003 منشور بمجلة مجلس الدولة، 2003، عدد 04.
 - 2- قرار مجلس الدولة رقم 10270 بتاريخ 17/06/2003 منشور بمجلة مجلس الدولة، 2003، عدد 4.

3. قرار تحت رقم 89903 بتاريخ 1993/10/24 بين بلدية عين كرشة بأمر البواقي ضد (ب. م)، منشور بالمجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا بالجزائر عدد 2 سنة 1994.
4. قرار صادر عن المحكمة العليا تحت رقم 83787 بتاريخ 1991/12/10 بين (ب. ب) و (و. و. ج. ق) منشور بالمجلة القضائية الصادرة عن المحكمة العليا، عدد 2 سنة 1993.
5. قرار صادر عن مجلس الدولة تحت رقم 5814 بتاريخ 2003/05/06 بين بلدية تغزوت ضد والي ولاية الوادي ومن معه، المنشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 4 سنة 2003.
6. قرار مجلس الدولة، تحت رقم 033176 بين بلدية وادي الزهور ضد مستأنف عليه، منشور بمجلة مجلس الدولة، عدد 9 سنة 2009.
7. قرار المحكمة العليا تحت رقم 224، صادر بتاريخ 1999/04/19 بين (د. م) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه أشار إليه سايبس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزء 2، سنة 2013.

سادسا: الآراء والتقارير

1. رأي المجلس الدستوري، مؤرخ في 2000/05/13 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، جريدة رسمية عدد 46 بتاريخ 2000/08/30.
 2. رأي المجلس الدستوري رقم 05 المؤرخ في 2011/12/22 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور المنشور بالجريدة الرسمية العدد الأول الصادر بتاريخ 14 يناير 2012.
 3. إعلان المجلس الدستوري رقم 01 / إ.م. د/ 05 مؤرخ في 01 / 10 / 2005 جريدة رسمية عدد 67 بتاريخ 2005/10/13.
 4. التقرير التمهيدي في مشروع القانون المتعلق بالبلدية . لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني . فيفري 2011.
 5. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية المنعقدة يوم 23 ماي 2011، العدد 9، سنة 2011.
 6. رأي لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للمجلس الشعبي الوطني، التقرير التكميلي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، أبريل 2011، الجزائر.
- . المؤلفات باللغة الفرنسية

1- Ouvrages

- 1- Ahmed Mahiou, les collectivités locales en Algérie, .A.A.N, Alger 1969.
- 2- Ahmed Mahiou, Jean-Robert Henry, où va l'Algérie, Editions Karthala et IREMAM, Aix-en-Provence, Paris, 2001.

- 3- Abid Lakhdar, les collectivités locales en Algérie (APW-APC), 2eme édition, office des publications universitaires, Algérie, 1986.
- 4- Abid Lakhdar, l'organisation administrative des collectivités locales, Alger : o.p.u, 1887.
- 5- Annie Gruber, la décentralisation et les institutions Administration, Armand colin éditeur, Paris, 2 édition 1996.
- 6- Emmanuel aubin, Catherine Roche, Droit de la décentralisation, Gualino éditeur, Paris, 2006.
- 7- Hachemi Graba, Les ressources Fiscales des Collectivités Locales, ENAG, Alger, 2000.
- 8- M. Jacques Mézard, (sénateur) Note sur le contrôle de la légalité des actes des Collectivités Territoriales, Direction de L'initiatives parlementaire et des Délégations, 25 janvier 2012
- 9- Jean-Claude Bastion, Nicole Chabannier, le droit des élections Locales, L, G, D, J, France, 2004.
- 10- Jean- Claude Masclet, le droit des élections politique, PUF, Paris 1992.
- 11- Kamel Demdoum, le président de l'assemblée populaire communale, officiers de la police judiciaire, édition houma, Alger, 2004.
- 12- Louis FAVOREU, « La notion constitutionnelle de collectivité territoriale », mélange en l'honneur de Jacques Moreau, « les collectivités locales », contributions rassemblées par Jacques PETIT, Economica, Paris, 2003.
- 13-Marie-Christine Rouault, droit administratif, Paris, 2007.
- 14-Muller- Quoy ,(Isabelle), Droit des assemblées locales, Editeur : L.G.D.J, Paris, 2001.
- 15-Mohamed EL YAAKOUBI, « La responsabilité des dommages résultant de l'exercice par l'autorité de tutelle du pouvoir de substitution », R.E.M.A.L.D, n° 34, Rabat 2000.

2-Thèses :

- 1-Louise Jérôme Chapuisat, La notion d'affaires locales en droit administratif Français, thèse de doctorat d'Etat en droit, université de paris 2, 1971.
- 2-Marthe le Moigne, Les compétences des collectivités territoriales en droit public français, Thèse pour obtenir le grade de docteur, Droit public, U.F.R, Université de Bretagne occidentale, soutenue le 01 décembre 2007.
- 3-Thierry Michalon, Les collectivités locales Algériennes (d'hier à aujourd'hui), thèse de doctorat, université D'Aix- Marseille 1982.

3-Articles

- 1- CHERHABIL Hocine La restauration des capacités de l'administration après un conflit interne.L'exemple de l'Algérie, Revue Idara, vol 09, n° 02, Alger, 1999.

- 2-Hani Abdi, les pouvoirs du secrétaire général de LAPC renforcés, voir le 30/03/2017 à 20.30 sur le site www.algerie-patriotique.com
- 3-Hubert Alcaraz, Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 » *Revue Française de Droit Administratif*, N°3, Dalloz, mai-juin 2009.
- 4-Jean-Bernard AUBY, Les contrôles administratifs, juridiques et financiers, *Revue des Pouvoirs*, N°73 Avril 1995.
- 5- Karima Ghazali, Autonomie fiscale et le développement régional en Algérie, *Revue Algérienne de la mondialisation et des politiques économiques*, N° 06, 2015.
- 6-Moussaoui, K. & Arabi, K. (2014). Le rôle des collectivités territoriales dans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia. *Économie et Solidarités*, vol 44(1-2) université Bejaia, 2014.
- 7-Paul Allières, un mode de scrutin exemplaire ? *Revue des Pouvoirs*, n°73- La démocratie municipale- Avril 1995.
- 8-Rachid Zouaïmia, « L'introuvable pouvoir local », *Insaniyat*, N° 16, 2002.
- 9- Taïb Essaid, la démocratie à l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, *revue idara* n°02, 1991.
- 10-Taïb Essaid, Chronique de l'organisation administrative pour 1994, *Revue Idara*, vol 06. N° 02, Alger 1996.
- 11-Zahia Moussa, Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988), *Revue de droit internationale comparé VPT2, T4*, N°02, 1992.

. المواقع الإلكترونية

-www.Senat.fr

-www.meemmagazine.ne

-www.conceil-CONSTITUTIONNEL.FR

-www.algerie-patriotique.com

-www.Senat.fr, voir le 15/01/2017, 20.50.

-www.msn.com

-<https://www1.umc.edu/humanrts/arab/b022.html>

-<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-300-notice.html>

-<https://www.djazairiss.com/elkhabar/307011>

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

| | |
|----------|---|
| 1..... | مقدمة |
| 10..... | الباب الأول: حدود الرقابة الإدارية على البلدية |
| 11..... | الفصل الأول: الجهاز التداولي للبلدية |
| 12..... | المبحث الأول: الانتخاب كطريق لعضوية المجالس الشعبية البلدية |
| 12..... | المطلب الأول: الشروط المستوجبة لعضوية المجالس الشعبية البلدية |
| 13..... | الفرع الأول: الشروط الموضوعية |
| 27..... | الفرع الثاني: الشروط الشكلية |
| 38..... | المطلب الثاني: النظام الاجرائي لسير العملية الانتخابية |
| 39..... | الفرع الأول: الاجراءات السابقة على عملية الاقتراع |
| 42..... | الفرع الثاني: إجراءات عملية الاقتراع ونتائجها |
| 44..... | الفرع الثالث: حقوق وواجبات العضو المنتخب |
| 53..... | المبحث الثاني: آلية عمل المجالس الشعبية البلدية واختصاصاتها |
| 54..... | المطلب الأول: إدارة عمل المجالس الشعبية البلدية |
| 54..... | الفرع الأول: تشكيل اللجان |
| 65..... | الفرع الثاني: دورات ومداوات المجالس الشعبية البلدية |
| 84..... | المطلب الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية البلدية |
| 84..... | الفرع الأول: معايير توزيع الاختصاص بين المصالح المحلية والوطنية |
| 91..... | الفرع الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية البلدية |
| 97..... | الفصل الثاني: الجهاز التنفيذي للبلدية |
| 97..... | المبحث الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي |
| 98..... | المطلب الأول: النظام القانوني لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي |
| 98..... | الفرع الأول: اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في مختلف قوانين البلدية |
| 109..... | الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي بين التنصيب وإنهاء المهام |
| 121..... | المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي |
| 122..... | الفرع الأول: صلاحياته بصفته ممثلا للدولة |
| 129..... | الفرع الثاني: صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية |
| 132..... | المبحث الثاني: إدارة البلدية |
| 133..... | المطلب الأول: الأمين العام للبلدية |
| 133..... | الفرع الأول: تطور النظام القانوني لمنصب الأمين العام للبلدية |

| | |
|-----------------|---|
| 140..... | الفرع الثاني: حقوق وواجبات الأمين العام للبلدية..... |
| 144..... | الفرع الثالث: صلاحيات الأمين العام للبلدية..... |
| 148..... | المطلب الثاني: المتصرف الإداري والمندوبيات البلدية..... |
| 149..... | الفرع الأول: المتصرف الإداري..... |
| 153..... | الفرع الثاني: المندوبيات والملحقات البلدية..... |
| 156..... | خلاصة الباب الأول..... |
| 158..... | الباب الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية..... |
| 159..... | الفصل الأول: الرقابة العضوية على البلدية..... |
| 159..... | المبحث الأول: الرقابة على المجالس الشعبية البلدية كهيئة..... |
| 160..... | المطلب الأول: وقف عمل المجلس الشعبي البلدي..... |
| 160..... | الفرع الأول: أحكام وقف المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 24/67..... |
| 162..... | الفرع الثاني: وقف عمل المجالس الشعبية في ظل قانوني البلدية لسنة 1990 و 2011..... |
| 163..... | المطلب الثاني: حل المجالس الشعبية البلدية..... |
| 164..... | الفرع الأول: مفهوم الحل..... |
| 168..... | الفرع الثاني: حالات حل المجالس الشعبية البلدية..... |
| 175..... | الفرع الثالث: إجراءات الحل وآثاره..... |
| 178..... | المبحث الثاني: الرقابة الممارسة على الأعضاء المنتخبين..... |
| 178..... | المطلب الأول: تجميد عضوية المنتخب بصفة مؤقتة..... |
| 178..... | الفرع الأول: إجراء التوقيف عن ممارسة المهام في ظل القوانين القديمة..... |
| 185..... | الفرع الثاني: إجراء التوقيف في ظل قانون البلدية رقم 10-11..... |
| 193..... | المطلب الثاني: إنهاء عضوية المنتخب من المجلس الشعبي البلدي..... |
| 194..... | الفرع الأول: الأسباب الإرادية..... |
| 205..... | الفرع الثاني: الأسباب اللاإرادية لإنهاء عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي..... |
| 219..... | الفصل الثاني: الرقابة الموضوعية على البلدية..... |
| 219..... | المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الأعمال الإيجابية للمجالس الشعبية البلدية..... |
| 220..... | المطلب الأول: الرقابة السابقة على أعمال المجالس الشعبية البلدية..... |
| 220..... | الفرع الأول: نظام التصريح المسبق..... |
| 222..... | الفرع الثاني: آثار التصريح المسبق على أعمال المجالس..... |
| 223..... | المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي..... |

| | |
|----------|---|
| 223..... | الفرع الأول: نظام التصديق على المداولات |
| 240..... | الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي عن طريق إجراء الالغاء |
| 253..... | المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على الأعمال السلبية للمجالس الشعبية البلدية |
| 254..... | المطلب الأول: النظام القانوني لإجراء الحلول |
| 256..... | الفرع الأول: خصائص ومميزات إجراء الحلول |
| 258..... | الفرع الثاني: شروط ممارسة الحلول من طرف سلطة الوصاية |
| 264..... | المطلب الثاني: تطبيقات إجراء الحلول على البلدية |
| 264..... | الفرع الأول: حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التنفيذي) |
| 274..... | الفرع الثاني: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي (الجهاز التداولي) |
| 284..... | خلاصة الباب الثاني |
| 285..... | خاتمة |
| 295..... | المراجع |
| 313..... | الفهرس |

ملخص

إذا كان من المسلم به أن القانون أقر مبدأ استقلالية البلدية كوحدة قاعدية من وحدات الدولة الإقليمية بجهاز تداولي يمثله أعضاء المجلس الشعبي البلدي كمنتخبين وجهاز تنفيذي برئاسة رئيسه، كما أعطى لجهة الوصاية الحق في فرض رقابتها الإدارية كنظام استثنائي على هذه الهيئات سواء كانت رقابة فردية أو رقابة أعمال، فإنه كان لزاماً على المشرع في إطار قانون البلدية النص على ضرورة التنسيق بين أجهزة الرقابة والهيئات المحلية وتعزيز قيم النزاهة والشفافية ضماناً لحسن الأداء المحلي والحفاظ على المال العام حتى يتسنى لنا الحديث عن آفاق البلدية كجماعة إقليمية.

كلمات مفتاحية: البلدية، المجلس الشعبي البلدي، قانون الانتخابات، الرقابة الإدارية.

Abstract

It is commonly acknowledged that the law recognized the commune independence principle as a basic unit of the territorial state units and a deliberative body represented by the municipal people's assembly as elected as an executive body headed by its president. It gave the trusteeship the right to impose control as an exceptional system on these bodies, whether individual or business control, it is incumbent on the legislator within the framework of the municipal and electoral laws to stipulate the necessity for coordination between the control bodies and local authorities also to promote the integrity and transparency values in order to ensure the good local performance and preserve public money, so that we can talk about the local community prospects.

Keywords: The commune, the municipal peoples assemble, electoral law, the control administrative.