

جامعة الوادي
Université d'ElOued
كلية الحقوق والعلوم السياسية

INSTITUT DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES



استقلالية البلدية في التشريع الجزائري

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير

تخصص : " تنظيم إداري "

تحت إشراف الدكتور:

بدر الدين شبل

إعداد الطالب (ة):

لطيفة بهي

لجنة المناقشة

- 1- الدكتور بدر الدين شبل مشرفا
- 2- الدكتور فاروق خلف رئيسا
- 3- الدكتور عبد الحليم بن مشري مناقشا
- 4- الدكتور المكي دراجي مدعوا
- 5- الدكتور عمار زعبي مدعوا

السنة الجامعية 2014/2013

المقدمة

كان نشاط الدول القديمة يعتمد على الوظائف التقليدية، وهي التي تخص السيادة فقط من أمن ودفاع وتحقيق للعدالة، ومن أجل تحقيق ذلك اتبعت تلك الدول أسلوب المركزية الإدارية لتقوية السلطة المركزية كضمان لفرض سلطتها الإدارية بجوار سلطتها السياسية على جميع أجزاء الدولة، ولكن مع بداية القرن التاسع عشر تطورت وظائف الدولة وأصبحت تأخذ بالنظم الديمقراطية، وتعددت واجباتها وتنوعت الخدمات التي تؤديها، وتدخلت في مختلف المجالات فشمّل نشاطها عدة قطاعات وميادين في الصناعة والتجارة والزراعة، وأصبحت ملتزمة بأداء العديد من الخدمات لإشباع الحاجات العامة، لذلك برزت الحاجة إلى الأخذ باللامركزية الإدارية، فالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية هي التي تؤثر في اختيار الدولة لأسلوب التنظيم الإداري الذي تنتهجه، لأن هذا الأخير له أهمية كبرى كونه ضرورة لا بد منها لكي تقوم السلطة الإدارية بوظيفتها، وتضطلع باختصاصاتها، من أجل تحقيق أهدافها، وتطبيق السياسة العامة للدولة⁽¹⁾.

فالمركزية الإدارية واللامركزية الإدارية هما أسلوبا التنظيم الإداري، حيث تختلف الدول في الأخذ بهما بدرجات متفاوتة، فالمركزية الإدارية هي انفراد سلطة إدارية واحدة مقرها العاصمة بممارسة كل الوظائف الإدارية، بحيث تتولى كل المهام عن طريق تابعيها الخاضعين لسلطتها في مختلف أرجاء الدولة، وتسمى بالسلطة المركزية⁽²⁾، كما يقصد بها تولي الدولة إدارة جميع المرافق العامة بصورة كلية واحتكارها، وهي مصدر اتخاذ القرارات الإدارية ومركزها⁽³⁾، فتقوم على أسس وأركان، وهي تركيز الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية، وخضوع موظفيها للسلطة الرئاسية أي لنظام السلم الإداري .

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، ط 01، عمان، الأردن، دار الميسرة للنشر والتوزيع، 1998، ص 83.

- ولقد أشار إليه أيضا:

عبد الغني بسبوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2003، ص 115 .

(2) محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 24 .

(3) حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط 01، الجزء الأول، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2008، ص 94.

ويتنوع هذا الأسلوب بين صورتين، فالأولى هي التركيز الإداري، وتعني تركيز السلطة الإدارية كلها بيد الوزراء بالعاصمة، فلا يستطيع ممثلو الأقاليم اتخاذ أي قرار إلا بالرجوع إلى وزارتهم في العاصمة⁽¹⁾.

أما الصورة الثانية فتتمثل في عدم التركيز الإداري، والتي تعني بأن تبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، أما الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تملك بعض السلطات، ويعتبر هذا الأسلوب ضروريا لحسن سير عمل الجهاز الإداري، ولتخفيف بعض المهام والمسؤوليات عن الوزراء خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية⁽²⁾.

غير أنه قد أضحى مستحيلا من الناحية العملية على الوزراء ممارسة جميع الاختصاصات ولهذا لجأت الدول إلى التخفيف من حدة التركيز الإداري عن طريق قيام السلطة المركزية بتفويض بعض اختصاصاتها لممثلها في الأقاليم .

ولقد تميز هذا الأسلوب ببعض الايجابيات، لكن مع تطور الدولة الحديثة وتدخلها في مختلف المجالات، وتبنيها لمبادئ الديمقراطية، وحرصها على تحسين أسلوب الإدارة العامة فهذه الأسباب جعلت منه قاصرا ومعيبا لا يستطيع تحقيق أهداف الدولة الحديثة، لذلك تخلت أغلب الأمم عنه، لتنتهج أسلوب اللامركزية الإدارية، التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحة تتمتع بالشخصية المعنوية، لكنها تعمل تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وتعني أيضا توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين السلطة المركزية

(1) أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص 30 .

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط05، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 106.

وأجهزة إدارية⁽¹⁾، بحيث تكون هاته الأجهزة في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية⁽²⁾.

وتظهر اللامركزية الإدارية في صورة اللامركزية المرفقية أو المصلحية، وهي التي تقوم على وجود أشخاص معنوية (مؤسسات عمومية) متخصصة في موضوع نشاط معين، أو عبارة عن هيئات تختص بإدارة مرفق عام أو عدة مرافق محددة، وتمنح لهذه الهيئات الشخصية المعنوية⁽³⁾، كما قد تأخذ صورة اللامركزية الإقليمية، وهي الصورة التي بمقتضاها يتمتع جزء من إقليم الدولة بالاستقلالية في تسير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات أفرادها⁽⁴⁾، وأيضا تقوم على أساس جغرافي حيث يقسم إقليم الدولة إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁵⁾ وتضم مجموعة سكانية معينة ترتبط فيما بينها بروابط التضامن⁽⁶⁾، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب .

إن هذا الأسلوب يقوم على ثلاثة دعائم، فهو يعترف بوجود مصالح محلية متميزة ويعترف بوجود هيئات محلية أو مرفقية مستقلة، وأخيرا الوصاية الإدارية التي تربط الأجهزة المستقلة بالسلطة المركزية⁽⁷⁾.

(1) جورج قوديل بيار دلفوقية، القانون الإداري، (ترجمة: منصور القاضي)، ط01، الجزء الثاني لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001، ص 301.
- كما أشار إليه :

- Diane Roman, L'indispensable du droit administratif, 2 éditions, Studyrama, p 23.

(2) Hassayom Moez, " La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie", Revue Algérienne, Université d'Alger, Faculté de droit, numéro 01, 2005, P 45.

(3) خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 138.

(4) شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، ط01، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 174.

(5) Manuel Gros, Droit administratif, l'angle jurisprudentiel, 3 éditions, Paris, L' harmattan, 2011, P 18.

(6) Yves Gaudemet, Traite de Droit Adminstratif, Paris, Editions Delta, 2002, P116.

(7) رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، 2003، ص 227.

فاللامركزية الإقليمية والتي تتجسد في الإدارة المحلية أو المجموعات المحلية، انتشر هذا الأسلوب في معظم الدول بسبب ازدياد مسؤوليات الدولة في الجوانب الخدمائية والتنمية بالإضافة إلى ازدياد مسؤولياتها المتعلقة بالوظائف التقليدية، وما انجر عنه من تضخم في أجهزتها، ما شكل عبئا ثقيلا عليها سواء من حيث التنظيم الإداري أو التنظيم المالي، فتعتبر الإدارة المحلية الوسيلة المثلى للتخلص من جزء من هذا العبء على المستوى المحلي عن طريق اللامركزية الإدارية المرفقية، وذلك لأنه يحقق أهداف معتبرة في مختلف الجوانب ومن بينها :

من الناحية السياسية يعمل على تقوية مظاهر الوحدة السياسية والقومية كونه لا يتضمن تجزئة الكيان السياسي وتجزئة السيادة السياسية في الدولة، وأيضا يتيح للمواطن فرصة اختيار ممثليه الذين ينتخبهم بالاقتراع المباشر، وهذا من أجل تكريس الديمقراطية⁽¹⁾.

كما يساعد في تربية المواطنين تربية سياسية صالحة، وتدريبهم على أساليب الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين، وهذه المجالس تعتبر خير مدرسة لتخرج أفضل وأكفأ أعضاء المجالس النيابية، وكبار موظفي الدولة، وينمي لديهم الشعور بالدور الذي يؤديه في مرافقهم المحلية⁽²⁾، وله أهمية إدارية حيث تتفرغ السلطة المركزية للمسائل ذات الأهمية القومية المتمثلة في رسم السياسة العامة للدولة، وتترك للإدارة المحلية تتحمل جزء من الوظيفة الإدارية.

وأیضا يحاول إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية، ولهذا فإنهم يكونون أكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية، الذين لا تتوافر في العديد منهم الدراية الكافية لأنهم غرباء عن المنطقة⁽³⁾.

(1) Moez Hassayom ، op.cit ,p 47.

(2) عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط01، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001، ص 22.

(3) سرير عبد الله رابح، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السابع، نوفمبر 2011، ص 81.

أما فيما يخص الأهداف الاقتصادية فتتمثل في إتاحة الفرصة لتجربة نظم اقتصادية وإدارية مختلفة على مستوى ضيق ومحدود، للبحث عن مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج الإيجابية في دائرة الدولة المستعملة، والأهداف الاجتماعية تتمثل في أن الإدارة المحلية تعتبر وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم، وذلك باعتبار إدارة المصالح المحلية تتفق وحاجات الجماعات المحلية بإشباع رغباتهم وتحقيق ميولهم، وهي أهم أهداف اللامركزية الإدارية، كما تكفل قدرا من العدالة في توزيع الضرائب العامة، لان كل إقليم سيحصل على ما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية، فلا تغطي مرافق العاصمة على مرافق الأقاليم⁽¹⁾.

والجزائر عرفت تنظيما إداريا لا مركزيا إقليميا مر بمراحل مختلفة وبمستويات عدة في ظل الإدارة الاستعمارية، ولم تعرف تنظيما إقليميا موحدا ومنسجما، ولم توجد بها إدارة محلية متشابهة، بل وجدت عدة وحدات إقليمية مختلفة التنظيم والأهداف والقانون الذي يحكمها، ولقد كان الأمر الملكي المؤرخ في 15 أبريل 1845 الأساس القانوني الأول للتنظيم الإقليمي والإدارة المحلية في الجزائر، حيث تم بمقتضاه تقسيم الجزائر إلى ثلاثة أنواع من الأقاليم وهي: الأقاليم العربية والأقاليم المختلطة والأقاليم الأوربية⁽²⁾.

وبعد الاستقلال مرت الإدارة الجزائرية بظروف صعبة نتاج الفراغ القانوني والوضع السياسي العام والاقتصادي والثقافي الموروث عن الاستعمار، وسميت بالمرحلة الانتقالية حيث استمرت التشريعات الاستعمارية تسري على تنظيم الإدارة الجزائرية إلا ما تعارض مع فكرة السيادة الوطنية إلى غاية سنة 1965، وبالرغم من ذلك فقد شهدت البلاد إعادة تنظيم للإدارة العامة والمحلية من القمة إلى القاعدة، وبذلك تبنت الجزائر وكغيرها من الدول العربية والأجنبية في تنظيمها الإداري الإقليمي على الجماعات المحلية، واعتمدت التقسيم الثنائي والمتمثل في البلدية والولاية .

(1) خالد ممدوح، "السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني"، مداخلة مقدمة في ندوة دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية، القاهرة، مصر، جويلية 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009، ص 249.

(2) محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية . البلدية، 1516/ 1962، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 184.

فالببلدية يتجسد وجودها من خلال مختلف القوانين المنظمة لها، وأيضاً تم النص عليها في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية المستقلة، وتبنيها باعتبارها المجموعة الإقليمية القاعدية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، هذا ما أشار إليه دستور 1963، وتأسس نظام للببلدية و صدر أول قانون ينظمها بموجب الأمر 24/67 حيث جاء في مادته الأولى "الببلدية تعتبر هي الجماعة الإقليمية والسياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"⁽¹⁾، ولها وجود قانوني تضمنه القانون المدني في مادته 49 وأعترف لها بالشخصية المعنوية، هذا كله في ظل نظام سياسي يعتمد على الأحادية الحزبية، ونظام اقتصادي ينتهج الاشتراكية، ويعتبر دستور 1976 أول من عالج اللامركزية بذكره لعناصرها، وتبنيه للفكر الاشتراكي من خلال الوسائل والأهداف التي تضمنها، حيث اعتبر اللامركزية مبدأ وأساس في تنظيم الدولة، وأعتبر المجلس الشعبي البلدي هو المؤسسة القاعدية للدولة، وانه القاعدة الأساسية للامركزية⁽²⁾، وبصدر دستور 1989 الذي كان بداية لعهد جديد اعتمد التعددية منهاجاً سياسياً وخياراً اقتصادياً، وأكد على أن الببلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة⁽³⁾ وتطبيقاً لذلك صدر أول قانون ينظم الببلدية في ظل التعددية الحزبية، واعترف لها في مادته الأولى بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية المستقلة⁽⁴⁾، وتم تعديل الدستور عدة مرات ابتداءً من سنة 1996 ولم يتخلى عن مبادئ

(1) الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون الببلدية، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة في 18/01/1967، ص 90.

(2) المادة 07 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 98/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94، الصادرة في 24/11/1976، ص 1292.

(3) المادة 15 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 03/01/1989، ص 237.

(4) المادة الأولى من قانون 08/90، المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالببلدية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 11/04/1990، ص 488.

اللامركزية الإقليمية، وأكد بأن الجماعة القاعدية للدولة الجزائرية هي البلدية⁽¹⁾ كما صدر ثاني قانون للبلدية⁽²⁾، في ظل التعددية الحزبية وتبنى نفس المبادئ.

وتكمن أهمية هذا الموضوع في الوصول إلى بعض الأهداف العلمية من خلال هاته الدراسة، وهي القيام بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية سواء من خلال قانون البلدية أو قانون الولاية أو قانون الانتخابات، أو من خلال المراسيم والتنظيمات التي لها علاقة بالبلدية، واستنتاج واستخراج الوسائل القانونية التي أقرها المشرع للمحافظة على استقلالية البلدية، ومدى تطابقها مع واقع البلديات، وأيضا استنباط وكشف النصوص القانونية التي جاء بها المشرع من أجل سد النقص الموجود في القوانين السابقة، ولتوضيح التطابق أو التباين فيما بينها، ومدى قضائها على الإشكالات التي كانت قائمة، أم أنها خلقت إشكالات لم تكن موجودة، إلى جانب الأهداف العلمية توجد أهداف عملية، وهي أننا نهدف إلى إثراء الأبحاث والدراسات التي تناولت المجموعات المحلية، لتكون تكملة لما درس، بالرغم من أنها تناولت الدراسات السابقة موضوع البلدية من جوانب مختلفة وفي إطار القوانين الملغية، لهذا نأمل من خلال هاته الدراسة أن تكون انطلاقة أولية على ضوء القوانين الجديدة التي تخص هذا الموضوع، لكي يستعين بها كل باحث علمي متخصص في هذا المجال، كما يستعين بها كل من أعضاء المجالس البلدية وموظفيها، ولكل من له علاقة بها .

وإن من بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، هو رغبتني الشخصية في ذلك ولأن البلدية تعتبر أهم إدارة جواريه والمواطن كثير الاتصال بها، وباعتبارها الجماعة القاعدية والإقليمية للدولة، ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، وبالرغم من ذلك نلاحظ أنها تتخبط في مشاكل عديدة من سوء تسيير وضعف كفاءة الموظفين والأعضاء، وعجز مالي

(1) المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المؤرخ في 07/12/1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15/11/2008، الجريدة الرسمية، عدد 63، الصادرة في 15/11/2008، ص 09.

(2) القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في

وإداري، رغم تمتعها بالاستقلالية والشخصية المعنوية، وكذا الإصلاحات الجديدة للمنظومة القانونية الجزائرية التي حظيت بها البلدية والولاية.

وبناء على ما سبق ذكره يتضح بأن الجزائر شهدت أنظمة سياسية مختلفة، ونظمت خلالها المجموعات المحلية بصفة عامة، والبلدية بصفة خاصة، واعتبارها هي القاعدة الإقليمية للامركزية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وأنها جوهر الديمقراطية المحلية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وتمسك الدولة الجزائرية بمبادئ اللامركزية الإقليمية، وباستقلالية البلدية، وذلك عبر الدساتير والمواثيق والقوانين المتعاقبة التي نظمتها وأشارت إليها، وذلك حسب فلسفة وايدولوجية كل نظام، لأن الوسائل والآليات والضمانات ومجال الاستقلالية يختلف من مرحلة إلى أخرى، ومن نظام إلى نظام .

وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هاته الدراسة محاولين معرفة مدى تمسك المشرع الجزائري بمبادئ اللامركزية من خلال قانون البلدية الحالي 10/11، وهل وسع في تطبيق اللامركزية على البلدية أم قلص منها، وهو ما يقودنا إلى طرح الإشكال الآتي :

ما مدى تكريس المنظومة القانونية الجزائرية لاستقلالية البلدية ؟ وفي ماذا تتمثل الآليات والوسائل التي كفلها المشرع من أجل تفعيل ذلك ؟ وما هو نطاقها؟

ففي قانون البلدية الحالي ولأول مرة المشرع أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام، وذلك في المادة 15 منه، مع العلم أن الأمين العام للبلدية ليس منتخب بل هو معين، فهذا الإجراء هل يقصد منه المشرع تعزيز اللامركزية الإدارية وبالتالي تعزيز الاستقلالية أم يمكن اعتباره نوعا من عدم التركيز الإداري ؟

يعتبر هذا الموضوع من المواضيع الإدارية الحساسة لأنه يعالج أحد أركان النظام الإداري اللامركزي وهي الاستقلالية، لهذا فطبيعة الموضوع تفرض علينا عند الإجابة على التساؤلات بإتباع المنهج التحليلي من أجل معالجة وتحليل النصوص القانونية للوصول إلى تحديد مواطن الخلل، والاستعانة بالمنهج التاريخي لمعرفة أهم التحولات التي عرفها قانون البلدية في الجزائر وذلك للكشف عن الإضافات أو النقص التي جاء بها المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية

10/11، كما وظفنا المنهج المقارن في بعض الأحيان لنكشف نقائص النصوص القانونية المطبقة على البلدية بالمقارنة بنظم قانونية لدول أخرى، ولكي نحدد مدى وصول المشرع الجزائري في تطبيقه للامركزية الإقليمية وتجسيدها على البلدية، ونطاق منحه للاستقلالية. ولقد اعتمدنا في هذا البحث على فصلين رئيسين حيث خصصنا الفصل الأول لمعالجة الآليات القانونية لاستقلالية البلدية، وذلك من خلال دراسة وسائل الاستقلال المادي، بالتطرق إلى الاستقلال الإداري والمالي كمبحث أول ، كما تناولنا في المبحث الثاني وسائل الاستقلال الوظيفي، بمعالجة الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للبلدية ونطاق تدخلها . أما في الفصل الثاني فعالجنا مجال وحدود استقلالية البلدية، بدراسة الرقابة الوصائية الإدارية والشعبية على البلدية وأثارها في المبحث الأول، والرقابة المالية والقضائية والنتائج المترتبة عنها في المبحث الثاني .

الفصل الأول

آليات ضمان استقلالية البلدية

ينتج على تمتع البلدية بالشخصية المعنوية تمايزها عن غيرها من أشخاص القانون العام باستقلال مالي وإداري وتمتعها بأهلية تعاقد، وتقاضي، ونائب يعبر عنها وباسم وموطن خاص فهي بذلك تتمتع بالاستقلالية، والتي تعتبر نتيجة لثبوت الشخصية القانونية عليها، والتي تعتبر أهم ركيزة للإدارة المحلية من الوجهة القانونية، ومتى انعدم الاستقلال انعدمت الإدارة المحلية⁽¹⁾ ويعتبر المشرع هو الوحيد الذي يقوم بتحديد مضمون استقلاليتها من خلال الأطر التشريعية والقانونية، وبواسطة الأسس والوسائل التي يقرها .

ففي الجزائر يعتبر القانون هو الوسيلة الوحيدة لإنشاء البلدية، وهذا ما جاء من خلال المادة 122 الفقرة العاشرة من الدستور الحالي، حيث اعترف بوجودها ككيان مستقل عن الإدارة المركزية وتمتعها بالشخصية المعنوية، وأهليتها في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها بنوع من الاستقلالية⁽²⁾، حيث اختلفت وتباينت هاته الآليات والوسائل التي تركز استقلالية البلدية حسب الظروف الاقتصادية والسياسية التي مرت بها البلاد، وأثرت في مدى أخذ المشرع بتلك الوسائل والاعتماد عليها، وبرز ذلك من خلال القوانين المنظمة للبلدية وهذا ما سنتناوله من خلال هذا الفصل، حيث سنتطرق إلى إبراز وتبيان المظاهر والوسائل القانونية المادية والعضوية التي تجسد استقلالية البلدية فيكون في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسنعالج فيه الآليات القانونية التي تركز الاستقلال الوظيفي والموضوعي أي الوسائل والصلاحيات المرتبطة بنشاطها .

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 16.

(2) نادية تياب، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد الثاني، 2010، ص 21.

المبحث الأول: وسائل الاستقلال المادي

تعتبر البلدية حلقة ربط بين المواطن ومؤسسات الدولة، فهي الخلية الأساسية للشعب والقاعدة الإدارية والإقليمية للدولة⁽¹⁾، فلها أدوات ووسائل قانونية خاصة بها تميزها عن أشخاص القانون العام عن الدولة والولاية⁽²⁾.

فلقد منح لها المشرع الاستقلال المادي والعضوي الذي يقوم على الاعتراف بوحدات وهيئات وكيانات وأجهزة قانونية منفصلة ومستقلة من الناحية العضوية عن السلطة المركزية ويتجلى ذلك في تمتعها بالاستقلال الإداري والمالي، وهو ما سنتناوله من خلال:

المطلب الأول: الاستقلال الإداري.

المطلب الثاني: الاستقلال المالي.

المطلب الأول: الاستقلال الإداري

لقد أقر قانون البلدية تمتع البلدية بالاستقلال الإداري من خلال منحها ثلاث أجهزة خاصة بها وتميزها عن غيرها، وبآليات ووسائل إدارية تقريرية وتنفيذية تنفصل بها عن الإدارة المركزية، وهو ما سنتعرض إليه فيما يلي:

الفرع الأول: الجهاز التداولي

تتمتع البلدية بجهاز مداولة وهو المجلس الشعبي البلدي، بحيث يختلف تكوينه من دولة إلى أخرى فهناك من يعتمد في تشكيله على أسلوب الانتخاب، وهناك من يعتمد على أسلوب التعيين⁽³⁾، فغالبية الفقهاء يعتنق الاتجاه الذي يعتبر الانتخاب شرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية، فيرون أن عدم الاعتماد على الانتخاب في تشكيل أعضاء المجلس البلدي يؤدي إلى انعدام استقلاليتها، وبالتالي تبعية المجلس البلدي للسلطة المركزية، وهو ما لا يتفق والمعنى

(1) سرير عبد الله رابح، المرجع السابق، ص 77.

(2) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، عنابة، الجزائر، منشورات جامعة باجي مختار، ص 27.

(3) زكريا المصري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة في التشريع والفقہ وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض

الدول العربية، مصر، دار شتات للنشر والبرمجيات، 2007، ص 227.

القانوني للامركزية الإقليمية⁽¹⁾، وذلك لأن الانتخاب يعتبر عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة المحلية⁽²⁾.

والجزائر تعتمد على نظام الانتخاب في تكوين المجالس الشعبية البلدية، وبرز ذلك في مختلف القوانين والتشريعات المؤطرة للجماعات المحلية، وعلى رأسها الدستور الحالي بنصه الصريح في المادة 14 منه⁽³⁾، ويعتبر الجهاز الأساسي بها⁽⁴⁾، هذا ما جاء من خلال المادة 15 الفقرة الأولى من قانون البلدية بنصها " تتوفر البلدية على هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي...".

ولقد أخذ مشرعنا مثل غيره من التشريعات المقارنة في تحديد حجم المجلس وتشكيل الأعضاء بمعيار الكثافة السكانية، فعدد مقاعد المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم⁽⁵⁾، وهذا طبقا لما جاء في المادة 79 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، حيث يتوزع عدد أعضاء المجلس البلدي كما يلي :

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10,000 نسمة .
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10,000 و 20,000 نسمة .
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20,001 و 50,000 نسمة .
- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50,001 و 100,000 نسمة .
- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100,001 و 200,000 نسمة .

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 15.

(2) نادية تياب، المرجع السابق، ص 23.

- و أشار إليه:

محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط 01، عمان، الأردن، المكتبة الوطنية، 1994، ص 39.

(3) وهيبة برازة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2011، ص 213.

(4) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 185.

(5) Rachid Zouaimia, Droit administratif, Alger, Brti Editions, 2009, p 129.

43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200,001 نسمة⁽¹⁾.

فالمشروع يبدو من خلال هذا النص عمل على زيادة وتكثيف عدد أعضاء المجلس البلدي حيث رفع من الحد الأدنى للتشكيلة من 7 أعضاء كما كانت طبقا للمادة 97 من القانون الانتخابات الملغى رقم 07/97⁽²⁾ إلى 13 عضوا، وبهذا فقد حسن فعل المشروع عندما رفع من الحد الأدنى للأعضاء لأنه سيفتح أكثر فرص للالتحاق بالمجلس لسكان البلدية، ويتناسب هذا العدد ومبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، حيث يتم العمل بهاته التشكيلة لمدة خمس سنوات كاملة قابلة للتجديد والتمديد، والعضوية في المجالس البلدية على غرار التشريعات المقارنة مجانية فهذا ما جاء من خلال المادة 37 من قانون البلدية، غير أنه يستفيد المنتخبون الغير دائمون من منحة شهرية، وهي خاصة بالتمثيل وتقدر بـ 10,000 دينار جزائري لعضو المجلس الشعبي البلدي هذا ما جاء طبقا للمادة الثامنة من المرسوم التنفيذي رقم 93/13⁽³⁾ وبالمقابل يوجد أشخاص يتفرغون لتحمل مسؤوليات كل ما يتعلق بالبلدية، لهذا وجب أن يحصلوا على تعويض مقابل ذلك.

إلى جانب ذلك أقر لهم القانون مجموعة من الحقوق المضمونة، فمن أهمها اعتبار الغياب من أجل حضور أشغال المجلس ودوراته غياب مبررا قانونا، والمشروع فرض على الجهة المستخدمة منح الأعضاء المنتخبين الوقت الكافي لممارسة مهامهم الانتخابية، وأيضا اعتبر استدعاء المنتخب للمشاركة في دورات التكوين التي تنظمها الجهات المعنية من أجل تحسين مستواه مبررا قانونيا⁽⁴⁾، ويستفيد من جميع حقوقه المعترف له بها في مختلف القوانين، ولهذا

(1) المادة 79 من القانون رقم 01/12، المؤرخ في 01/12/2012، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد الأول، الصادرة في 14/01/2012، ص19.

(2) الأمر رقم 07/97، المؤرخ في 03/06/1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 03/06/1997، ص03.

(3) القانون رقم 93/13، المؤرخ في 25/02/2013، المتضمن شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 27/02/2013، ص 13.

(4) المادة 38 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 10.

ضبط المشرع كل الآليات والوسائل المنظمة لهذا الجهاز من أجل ضمان استقلاليته، وهذا ما سنوضحه فيما يلي :

أولاً - الانتخاب وسيلة لتدعيم استقلالية الجهاز التداولي

يتم اختيار أعضاء الهيئة التداولية عن طريق الانتخاب العام والمباشر دون وساطة⁽¹⁾ وهو انتخاب من درجة واحدة⁽²⁾، حيث يمر تكوين الجهاز التداولي بما يلي :

1 - حرية الترشح مكفولة للجميع :

إن الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي هي حق للجميع الذين تتوفر فيهم بعض الشروط، تختلف هاته الأخيرة من دولة إلى أخرى، ففي الجزائر كفل القانون هذا الحق للجميع الذين تتوفر فيهم بعض الشروط العامة، وهذا كما جاء في المادة 50 من الدستور، ومن أجل ضمان المساواة بين الرجل والمرأة، قام المشرع بسلسلة من الإصلاحات القانونية تمخضت في إصدار قانون عضوي من أجل توسيع حظوظ المرأة في التمثيل على مستوى المجالس المنتخبة نظراً لعدم تحقق ذلك بالاكتماء فقط بالنصوص الدستورية وقانون الانتخابات⁽³⁾، فصدر القانون العضوي رقم 03/12 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽⁴⁾ حيث حددت المادة الثانية منه نسبة النساء المترشحات .

وتتمثل الشروط الواجب توافرها في المنتخب في ما يلي :

أ- الشروط الموضوعية:

(1) شروق أسامة عواد حجاب، المرجع السابق، ص 223 .
(2) سعد العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، ط01، عمان، الأردن، دار دجلة، 2009، ص 65.
(3) سليمة مسراتي، "المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بسبب الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012، ص 202.
(4) القانون العضوي رقم 03/12، المؤرخ في 12/01/2013، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، عدد الأول، الصادرة في 14/01/2013، ص46.

- اشترط قانون الانتخابات أن يكون سن المترشح 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، فالمشرع خفض من سن الترشح لأنها كانت في ظل قانون الانتخابات الملغى خمسة وعشرون سنة، فهذا يعتبر أمر ايجابي يخدم عنصر الشباب داخل المجلس البلدي .
 - ألزم المشرع الجزائري كل مترشح لعضوية المجلس البلدي أن يكون ذا جنسية جزائرية أو مكتسبة لمدة خمس سنوات كاملة على الأقل⁽¹⁾ .
 - فرض قانون الانتخابات على المترشح أن يكون ناخبا ومسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، وهو نفس الشرط الذي نص عليه المشرع المصري⁽²⁾ .
 - كما ألزمه بالتمتع بحقوقه المدنية والسياسية⁽³⁾ .
 - أن لا يكون المترشح معاقبا في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 5 من القانون العضوي للانتخابات.
 - وأن لا يكون معاقبا بعقوبة نهائية بسبب تهديد النظام العام والإخلال به⁽⁴⁾ .
- ب - الشروط الشكلية :
- أوجب القانون على المترشح أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، لأنه لا يمكن التحاق أي شخص لعضوية المجلس البلدي ثم تزول الصفة عنه باستدعائه للخدمة الوطنية، واستخلافه بعضو آخر، فهذا سيؤدي إلى عدم استقرار المجلس البلدي .
 - منع القانون على الشخص بأن يكون مرشحا أو يكون احتياطيا في أكثر من قائمة، وهذا من أجل إتاحة فرصة واحدة في قائمة واحدة لأي شخص، وأيضا منع المشرع الترشح في

(1) القانون رقم 02/05، المؤرخ في 27/02/2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 70/86، المؤرخ في 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 27/02/2005، ص 15.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 172.

(3) المادة 09 مكرر 01 من القانون رقم 23/06، المؤرخ في 20/12/2006، المعدل والمتمم للأمر 156/66، المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 84، الصادرة في 24/12/2006، ص 12.

(4) وهيبة برازة، المرجع السابق، ص 213 .

قائمة واحدة لمرشحين ينتميان لنفس العائلة سواء بالقرابة أو المصاهرة حتى الدرجة الثانية، وهذا من أجل منع أن تتحول هذه المجالس إلى مجالس عائلية .

- ألزم قانون الانتخابات على المترشح بأن يكون ضمن قائمة و تكون تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب، أو تحت رعاية قائمة حرة، ولكن يجب أن تدعم القائمة بتوقيع 05% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، وأن لا يقل عدد الموقعين عن 150 ناخبا، وأن لا يزيد عن 1000 ناخب⁽¹⁾، وأن لا يجوز لأي ناخب التوقيع في أكثر من قائمة واحدة وإلا تعرض للعقوبات المحددة في القانون العضوي للانتخابات .

ج - حالات عدم القابلية للانتخاب :

لقد حضر المشرع الجزائري على بعض الفئات الترشح لعضوية المجلس البلدي، وتمثلت هاته الفئات فيما يلي :

الولاية ورؤساء الدوائر والكتاب العامون للولايات، وأعضاء المجالس التنفيذية للولايات والقضاة وأعضاء الجيش الشعبي الوطني، وأيضا موظفو أسلاك الأمن ومحاسبو أموال البلدية ومسؤولو المصالح البلدية والأمناء العامون للبلديات، ولكن هذا الحضر مؤقت لأن المنع من الترشح هو خلال ممارسة وظائفهم، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة اختصاصهم مع ذلك يمكن لهؤلاء الترشح خارج الدائرة الاختصاصية التي يعملون فيها .

2 - العملية الانتخابية: إن ممارسة حق الانتخاب يتطلب عدة إجراءات تبدأ بالأعمال التحضيرية للاقتراع وتنتهي بتوزيع المقاعد على مختلف القوائم الفائزة مروراً بالاقتراع وإعلان النتائج، وهذا ما سنتناوله فيما يلي :

أ - الإجراءات التحضيرية للعملية الانتخابية: فهي مجموعة الأعمال السابقة لعملية التصويت وتشمل ما يلي :

- إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها :

(1) إسماعيل لعبادي، "أثر التنظيم الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية"، المجلة العربية للعلوم السياسية، ص 79.

*- القوائم الانتخابية: القائمة الانتخابية هي مجموعة من الجداول توجد بمقر كل بلدية يسجل بها جميع مواطني البلدية الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للانتخاب⁽¹⁾، وهي أيضا عبارة عن قائمة يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء⁽²⁾، ولقد عمد قانون الانتخابات إلى إحاطتها بالحماية الضرورية دعما لمصادقية العملية الانتخابية، فالتسجيل في القوائم الانتخابية إجباري على كل مواطن ومواطنة، تتوفر فيهم الشروط القانونية⁽³⁾ حيث تتمثل هاته الشروط في :

- التمتع بالجنسية الجزائرية .
 - التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .
 - أن يكون مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها إقامته
 - بلوغ سن الثامن عشرة كاملة يوم الاقتراع .
 - عدم سلوك الناخب سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن .
 - يجب أن لا يكون محكوما عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي تمنعه من حق الانتخاب وفقا للمواد 9 و9مكرر والمادة 14 من قانون العقوبات .
 - ألا يكون محجوزا عليه أو محجورا عليه .
 - أن لا يكون قد أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره⁽⁴⁾.
- *- مراجعة القوائم الانتخابية: يكون في حالتين :
- الحالة الأولى: وهي الحالة الدائمة التي تتم بصفة مستمرة وذلك خلال الثلاثي الأخير من كل سنة⁽⁵⁾.

(1) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط01، الجزائر، 2001، ص 216.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، عناية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002، ص 149.

(3) فريدة مزياي، "الرقابة على العملية الانتخابية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس مارس 2008، ص 73.

(4) المواد 5/4/3 من القانون العضوي 01/12، المتعلق بالانتخابات، ص 09.

(5) فريدة مزياي، الرقابة على العملية الانتخابية، المرجع السابق، ص 76.

- الحالة الثانية: وهي الحالة الاستثنائية وتكون بمقتضى مرسوم رئاسي يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، وهو الذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها⁽¹⁾.

حيث تتم المراجعة في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية، وتتكون من قاضي بصفة رئيس يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً، وبصفة العضو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبصفة عضو أيضاً الأمين العام للبلدية، ويعين رئيس اللجنة عضوين آخرين ويكونان من الناخبين⁽²⁾.

- تشكيل الدوائر الانتخابية: تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو من عدة بلديات وتحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون، فتعتبر الدوائر الانتخابية الحيز الذي ينتخب فيه المواطنون نواب عنهم من أجل تمثيلهم في المجلس البلدي، وتعتبر كل بلدية دائرة انتخابية وعدد سكانها هو العامل الذي بواسطته يتم تقسيم الدائرة الانتخابية إلى عدد من مراكز التصويت، ويحتوي هذا الأخير على مجموعة مكاتب تصويت.

ب - الإجراءات المصاحبة واللاحقة للعملية الانتخابية :

*- استدعاء الهيئة الناخبة: إن أغلب التشريعات الانتخابية تسند مهمة دعوة الهيئة الناخبة إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الهيئة المشرفة على العملية الانتخابية برمتها بصفة عامة وإجراءاتها بصفة خاصة .

ففي الجزائر تستدعي الهيئة الناخبة بواسطة مرسوم رئاسي ويجب أن يكون قبل ثلاث شهور التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات البلدية، حيث يتضمن المرسوم نقطتين وهما :

- تحديد ميعاد إجراء الانتخابات

- مواعيد إجراء المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية⁽³⁾.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 320/12، المؤرخ في 2012/08/31، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة في 2012/09/02، ص07.

(2) المادة 15 من القانون العضوي رقم 01/12، المتعلق بالانتخابات، ص15.

(3) أحمد بنيني، "الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2005/2006، ص90 .

* - الحملة الانتخابية: تهدف دساتير الدول المعاصرة إلى تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين مواطني الدولة في الترشح لعضوية المجالس البلدية، هذا ما اقره المشرع الجزائري بعد تبنيه للتعددية الحزبية .

حيث يتقدم المرشحون الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية، بتقديم التصريحات بالترشح قبل خمسون يوم كاملة من تاريخ الاقتراع⁽¹⁾، ولا يجوز لأي مترشح التراجع عن الترشح إلا إذا كان هناك مانع قانوني يمنعه أو في حالة الوفاة، فهذه الحالة تعتبر استثناء، ويمنح أجل جديد لتقديم ترشيح جديد، وقد حدده المشرع بأجل وهو أن لا يتجاوز الشهر السابق لتاريخ الاقتراع، فهذا بالنسبة للمترشح الذي يكون ضمن حزب سياسي، وأما إذا تعلق الأمر بالترشح ضمن قائمة حرة فإن الإجراء يختلف لأن الأجل يبقى ممتداً، وذلك من أجل إعطائه فرصة لجمع التوقيعات اللازمة .

وبعد الانتهاء من كل الإجراءات اللازمة تلزم الإدارة بتسليم المصريح وصل إيداع القائمة وهي الوسيلة التي بواسطتها يستطيع المترشحون القيام بالحملة الانتخابية، والتي تعني الإطار الذي يتمكن فيه المرشحون من تقديم كل وعودهم واقتراحاتهم، وشرح برامجهم من أجل ضمان أكبر عدد من أصوات الناخبين⁽²⁾، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري فقد حدد الحملة الانتخابية بمدة زمنية حيث تبدأ قبل خمسة وعشرون يوماً من يوم الاقتراع، وتنتهي قبل ثلاث أيام من تاريخ الاقتراع .

وبهدف تحقيق نجاح عملية الحملة الانتخابية فإن المشرع نظمها وأطرها بوسائل وآليات وشروط، وذلك من أجل تحقيق المساواة بين المترشحين، لأنها تحقق النزاهة في الانتخابات وذلك باعتبار أن الحملة الانتخابية تمثل أهم آلية في تحقق هذا الأخير .

(1) المادة 73 من قانون العضوي رقم 01/12، المتعلق بالانتخابات، ص 18.

(2) سمير بارة والإمام سلمي، "السلوك الانتخابي في الجزائر، دراسة في المفهوم والأنماط والفواعل"، دفا تر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد الأول، جوان 2009، ص 49.

ج- عملية التصويت: يفتح الاقتراع على الساعة الثامنة ويختم في ذات اليوم على الساعة السابعة مساءً، إذ يدوم الاقتراع يوم واحد ويحدد بواسطة مرسوم⁽¹⁾، هذا بشكل عام ولكن هناك استثناء عليه، إذ يستطيع وزير الداخلية بناء على طلب من الولاية أن يرخص لهم بقرار تقديم الاقتراع باثنين وسبعين ساعة على الأكثر، وذلك في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه، لأسباب مادية تتصل ببعد مكاتب التصويت، وتشتت السكان ولأي سبب استثنائي في بلدية ما⁽²⁾، كما أجاز أيضا للوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية بواسطة قرار وزاري مشترك تقديم تاريخ الاقتراع بمائة وعشرين ساعة قبل اليوم المحدد لذلك، ويكون هذا نتيجة طلب مقدم من طرف السفراء والقناصل .

حيث يتميز الاقتراع في انتخابات المجالس الشعبية البلدية بعدة مميزات ونذكر منها:

- الاقتراع مباشر: يقوم الناخبون بأنفسهم بانتخاب نوابهم مباشرة دون وساطة، حيث يجعل الشعب يقوم بنفسه باختيار الأعضاء المترشحين، وهذا عكس الانتخاب الغير مباشر الذي يقتصر على انتخاب مندوبين وهم بدورهم الذين يقومون باختيار المرشحين، في هذه الحالة تندرج عملية انتخاب أعضاء المجالس البلدية فيكون الانتخاب على درجتين أو ثلاثة⁽³⁾.

- الاقتراع عام: إن الاقتراع العام لم يظهر في الدول الديمقراطية إلا بعد تطور الاقتراع المقيد الذي أخذ شكلين أساسيين، وهما القيد المالي حيث يشترط على المواطن لكي يقوم

(1) فريدة مزياي، الرقابة على العملية الانتخابية، المرجع السابق، ص 76 .

- وأشار إليه :

فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ط02، الجزء الثالث، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004، ص57.

(2) المادة 30 من القانون رقم 01/12، المتعلق بالانتخابات، ص 12.

(3) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط 01، الجزائر، دار النجاح للكتاب، 2005، ص 164.

- وأشار إليه :

عمر يحيوي، القانون الدستوري، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 177.

فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 132 .

سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط08، الجزء الثاني، الجزائر، دار المطبوعات الجامعية، 2007 ص 109.

بممارسة الاقتراع أن يكون مالكا لثروة مالية معينة إما نقدية أو عينية، والقيد الآخر يتمثل في قيد الكفاءة حيث يقيد ممارسة الانتخابات للذين يملكون كفاءة معينة⁽¹⁾.

أما الاقتراع العام فهو يشمل كل شخص لديه مصلحة في الانتخاب⁽²⁾، فهذا الاتجاه الذي يسلكه المشرع الجزائري من خلال تخصيص سن الرشد السياسي، وتقليص حالات عدم الأهلية في الانتخابات⁽³⁾.

- الاقتراع سري: إن هاته الميزة أصبحت مقررة في جميع الدول الديمقراطية الحديثة حيث يعبر الناخب عن إرادته أثناء عملية التصويت بصفة سرية، ومن أجل ضمان هاته السرية فقد أقر القانون وسيلتين، وألزم الإدارة بتوفير الأظرف والمعازل، ويشترط في الأظرف أن تكون غير شفافة وغير مدموغة وعلى نموذج واحد، وأيضا ألزم القانون السلطة التنفيذية بتزويد كل مكتب تصويت بمعزل أو عدة معازل، وهذا من أجل ضمان سرية العملية الانتخابية لإبعاد الضغوط التي قد تمارس على الناخب.

- الاقتراع حق شخصي: يعتبر الانتخاب التزام شخصي يقوم به الناخب بصفة شخصية⁽⁴⁾ كقاعدة عامة لكن قد يحصل للناخب امتناعات تجعله لا يستطيع الاقتراع بصفته الشخصية، فلهذا السبب أجاز القانون التصويت بالوكالة ولكن حصره في مجموعة معينة ولم يترك المجال مفتوح، وفرض مجموعة من الشروط، حيث لا تصح الوكالة إلا إذا كانت بطلب من الموكل، والوكالة لا تمنح إلا لوكيل واحد حيث لا يجوز لشخص واحد أن يكون وكيل لناخبين اثنين، وأن تتوفر في كل من الموكل والوكيل كل الشروط المطلوبة قانونا، والفئات التي لها حق التصويت بالوكالة هي التي ذكرها المشرع من خلال المادة 53 من قانون الانتخابات .

(1) سعد العبدلي، المرجع السابق، ص 68 .

(2) حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط 01، الجزائر، دار الخلدونية، 2007، ص 64 .

- كما أشار إليه:

سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 104.

(3) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط 02، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2002، ص 216.

(4) نفس المرجع، ص 214.

03 - الفرز وإعلان النتائج :

أ- الفرز: إن هاته العملية ونظرا لخطورتها فقد أحاطها المشرع بعدة شروط حيث يتم الفرز في مكان التصويت نفسه، باستثناء الصناديق المتنقلة فإنها تلتحق بمراكز التصويت التابعة لنفس الدائرة الانتخابية لكي يتم فرزها، ويجري الفرز عند اختتام عملية التصويت مباشرة، وبشترط أن يكون بالتلاوة العلنية للأصوات مع عد النقاط⁽¹⁾، وعند الانتهاء يسلم الفارزون لمكتب التصويت أوراق عد النقاط من طرفهم، وفي نفس الوقت الأوراق الانتخابية التي شكك في صحتها أحد الناخبين . وتلتحق هذه الأوراق بمحضر الفرز أين يحتفظ بها من طرف اللجنة الانتخابية البلدية حتى انتهاء مدة الطعن⁽²⁾.

ب - إعلان النتائج: يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز، حيث يحرر ويكتب بحبر لا يمحي، ويتم ذلك في مكتب التصويت بحضور الناخبين، يحرر هذا الأخير في ثلاث نسخ يوقعها أعضاء مكتب التصويت .

04 - توزيع المقاعد: بعد الانتهاء من عملية التصويت وفرز الأصوات تأتي بعدها عملية توزيع المقاعد التي عالجها المشرع الجزائري من خلال المادة 66 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات 01/12 ، حيث توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي للأقوى، ولا تحسب القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها، ولقد اعتمد المشرع في هذا على نظام التمثيل النسبي على القوائم⁽³⁾، وهو النظام الذي يقضي بتوزيع المناصب الانتخابية بين مختلف قوائم المترشحين حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، ودرجة

(1) المادة 47 من القانون العضوي رقم 01/12، المتعلق بالانتخابات، ص15.

- وأشار إليه :

فوزي أوصديق، المرجع السابق، ص 58.

(2) المادة 50 من القانون رقم 01/12، المتعلق بالانتخابات، ص15.

(3) سعد العبدلي، المرجع السابق، ص 99 .

- كما أشار إليه:

سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 114.

النسبة المئوية التي يمثلها هذا العدد من مجموع الأصوات المعبر عنها، وهذا خلاف لنظام الانتخاب بالأغلبية الذي يسمح للمترشح أو المترشحين الذين يحوزون على أكثر الأصوات بالفوز في الانتخابات⁽¹⁾، وهذا يؤدي إلى حرمان الأقليات من المشاركة والفوز بمقاعد في المجلس الشعبي البلدي.

فمن خلال القانون العضوي للانتخابات بين المشرع كيفية حساب المعامل الانتخابي، وذلك بأنه ناتج عملية قسمة بين الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية ناقص عند الاقتضاء عدد الأصوات التي لم تحصل على نسبة 7%⁽²⁾.

وبعد تحديد المعامل الانتخابي، توزع المقاعد على كل قائمة، حيث تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي حصلت فيها على المعامل الانتخابي، وبعدها ترتب الأصوات الباقية على القوائم الفائزة بمقاعد، والأصوات التي حصلت عليها القوائم الغير فائزة بمقاعد، وذلك يكون حسب أهمية عدد الأصوات التي حصل عليها كل منها، وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.

أما إذا تساوى عدد الأصوات الباقية بين قائمتين أو أكثر، فإن المقعد الأخير يمنح للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر⁽³⁾، فلقد حسن فعل المشرع عندما منح المقعد الأخير للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر لأن هذا يخدم أكثر عنصر الشباب داخل المجلس الشعبي البلدي.

ولقد اشترط المشرع من خلال المادة 02 من القانون العضوي رقم 03/12، وحدد نسبة 30% من النساء المترشحات بالتناسب مع عدد المقاعد المطلوب شغلها على مستوى مقرات

(1) نبيلة أفوجل، "القانون الانتخابي الجزائري بين القوة والضعف"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008، ص 367.

(2) المادة 67 من القانون العضوي رقم 01/12، المتعلق بالانتخابات، 17.

(3) المادة 68 من نفس القانون، ص 17.

دوائر البلديات التي يزيد عدد سكانها 20,000 نسمة، وتخصص النسب المحددة للنساء وجوبا للمترشحات حسب ترتيبهن⁽¹⁾.

ثانيا - آليات تسيير المجلس الشعبي البلدي

يعتبر نظام سير العمل في المجالس الشعبية البلدية من أهم الوسائل والأدوات القانونية التي بواسطتها تتجسد استقلالية البلدية، وذلك من خلال العمل بواسطتها داخل المجلس البلدي، وبه يتوضح الجانب العملي في اللامركزية الإقليمية، ويعتبر مؤشر عن التكريس الفعلي لعناصر وأركان الإدارة المحلية، وبالتالي تتوضح استقلالية الجهاز من خلال الأدوات القانونية التي يسير بها، والمتمثلة في:

1 - دورات المجلس الشعبي البلدي: إن المشرع الجزائري حاول من خلال قانون البلدية 10/11 سد الثغرات والنقائص التي كانت موجودة في قانون البلدية الملغى 08/90، وذلك بإيجاد آليات قانونية تضبط تسيير عمل المجلس البلدي أكثر مما كانت عليه، حيث رفع من عدد الدورات فأصبح المجلس الشعبي البلدي يجتمع مرة في كل شهرين وتدوم كل دورة خمسة أيام، بينما كان يجتمع مرة واحدة كل ثلاث أشهر ولم يحدد مدة الدورة، وهذا من أجل تمكين المجلس البلدي من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه، والاهتمام أكثر بالشأن المحلي .

وقد أغفل المشرع الجزائري تحديد تاريخ انعقاد الدورات على خلاف ما جاء في المادة 14 من قانون الولاية حيث حدد بصراحة أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، كتواريخ لانعقاد دورات المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾ .

(1) سليمة مسراتي، المرجع السابق، ص 203.

- وأشارت إليه أيضا :

فريدة مزياي، سبل وأفاق تطوير الإدارة المحلية في الجزائر، من الموقع الإلكتروني: www.bouhania.com، بتاريخ 2012/03/12.

(2) القانون رقم 07/12، المؤرخ في 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 2012/02/29، ص 05.

إلى جانب الدورات العادية يستطيع المجلس البلدي أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، ويتم ذلك اما بناء على طلب من رئيس المجلس البلدي، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس البلدي، أو من طرف والي الولاية، ومن الأحكام الجديدة التي أضافها المشرع هو أنه ألزم المجلس الشعبي البلدي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية، وفي الكوارث أو أي ظرف استثنائي، وهذا ما جاء من خلال المادة 18 من قانون البلدية، والسبب أن أعضاء المجلس هم يمثلون سكان البلدية، وبالتالي عليهم مسايرة كل الأوضاع وفي كل الظروف والتداول في كل ما يخص هذا الشأن، وإصدار القرارات المناسبة لمواجهة كل الأوضاع، ومن أجل أن تكون الدورات صحيحة فقد اشترط المشرع إتباع إجراءات قانونية معينة وهي :

أ - تحديد مكان الانعقاد: لقد نص المشرع الجزائري بصراحة في قانون البلدية الحالي بأن المجلس البلدي يعقد مختلف دوراته في مقر البلدية، ولكن عند حصول قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية⁽¹⁾، فهذا ما تضمنته المادة 19 من قانون البلدية، وهي من الأحكام الجديدة التي جاء بها هذا القانون، كما أجازت للمجلس البلدي الاجتماع في مكان آخر خارج إقليم البلدية، واشترطت أن يعينه والي وبعد استشارة رئيس المجلس البلدي، هنا نتساءل عن سبب الاجتماع وعن الاجتماع خارج إقليم البلدية، فالمشرع لم يضبط الفقرة بل ترك المجال مفتوحا للوالي، وهذا يؤثر على استقلالية البلدية .

ب - توجيه استدعاء للأعضاء: يقوم رئيس المجلس البلدي بتوجيه استدعاءات مرفقة بمشروع جدول أعمال الدورة بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس البلدي بمقر سكنهم قبل عشرة أيام كاملة على الأقل في الأوضاع العادية، وذلك من أجل حضور جلسات المجلس واجتماعاته مقابل وصل استلام، أما في حالة الاستعجال فان الأجل يخفض إلى يوم واحد ورئيس المجلس البلدي يتخذ التدابير اللازمة من أجل تسليم الاستدعاء⁽²⁾.

(1) عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، ط 01، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 119 .

(2) المادة 21 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص09.

ج - تحديد جدول أعمال الدورة: لقد حاول المشرع أن يجعل أمر تحضير الدورة تشاركيا بين الأطراف المسيرة داخل المجلس البلدي، حيث يتم تحديده بالتشاور بين رئيس المجلس البلدي وبين الهيئة التنفيذية، ويرفق مشروع جدول الأعمال مع الاستدعاء الموجه للأعضاء.

د - اشتراط توافر الأغلبية المطلقة للأعضاء: لقد اشترط قانون البلدية لصحة انعقاد الدورة أن يحضر الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، ولكن من أجل تفادي حالات الانسداد وتعطل المصالح العامة⁽¹⁾، وأيضا بهدف السرعة وعدم التماطل فإنه أجاز صحة الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين، بعد توجيه استدعاء ثان بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل، هذا ما جاءت به المادة 23 من قانون البلدية، فبمقابلة هذا الإجراء بما كان عليه في قانون البلدية الملغى 08/90، فلقد كان هناك نوع من التماطل حيث هناك ثلاث استدعاءات، ويفصل بين الأول والثاني ثلاثة أيام وان بقي الأمر على حاله تختتم باستدعاء ثالث وأخير، وتصح الدورة مهما كان نصابها، فلقد حسنا فعل المشرع عندما ضبط هذا الإجراء .

2 - المداولات: تعتبر المداولات أهم آلية لسير أعمال المجلس البلدي لذلك ضبطها المشرع الجزائري بمجموعة من الشروط والتي منها :

أ - علانية المداولات: تعتبر جلسات الجهاز التداولي علنية، وتكون مفتوحة لمواطني البلدية، وأيضا لكل مواطن معني بموضوع المداولة هذا كقاعدة عامة، ولكن الاستثناء هو أن تكون الجلسات مغلقة إذا كانت تتناول دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أو دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام .

ب - لغة المداولة: يشترط قانون البلدية بأن تجري مداولات المجلس البلدي باللغة العربية⁽²⁾.

(1) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2011، ص 33 .

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 157 .

ج - نظام التصويت: لقد اشترط المشرع الجزائري لاعتبار المداولة موافق عليها تحقق الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات فيكون صوت رئيس المجلس البلدي هو المرجح .

د - نظام الوكالة: وكاستثناء عن القاعدة العامة أجاز قانون البلدية وحرصا منه على سيرورة أشغال الجهاز التداولي ومداولاته العمل بالوكالة، غير أنه ضبط العمل بهاته الآلية بعدة قيود، فيشترط بأن العضو قد حصل له مانع لحضور الجلسة، ويتم إعدادها بطلب من الموكل أمام أية سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد بصراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة، ولا تصح الوكالة إلا لجلسة واحدة أو دورة واحدة، ولا يمكن للعضو أن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة⁽¹⁾.

ثالثا - لجان البلدية وكيفية تشكيلها: لقد أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل لجان من بين أعضائه، لدراسة مواضيع معينة والتي تساعد على القيام بمهامه، وتتقسم لجان البلدية إلى نوعين وهما :

01- اللجان الدائمة:

تعتبر لجان البلدية عبارة عن أجهزة استشارية تابعة للمجلس المنتخب وتختلف في نظام عملها عن المجلس في حد ذاته، وذلك لأن عدد أعضائها محدود وأقل من المجلس المنتخب ويعينون من طرف هذا الأخير وليس بالانتخاب العام، واجتماعاتها تكون عادة سرية وليست علنية ولا يحضرها إلا من وجهت الدعوة له بصفة خاصة، والمسائل التي تعالجها تحال عليها من طرف هذا الأخير، وتكون تابعة لمجال اختصاصه وخاصة المتعلقة ب الاقتصاد والمالية والصحة والنظافة وحماية البيئة، وأيضا تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية والري والفلاحة والصيد البحري، وكذلك الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

(1) فريدة مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 221.

- كما أشار إليه:

عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، عين ميله، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص 49.

فالمشروع الجزائري أخذ بنفس المعيار في تحديد عدد اللجان الدائمة، وعدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو معيار الكثافة السكانية، فالمجالس الشعبية البلدية التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل يكون عدد أعضائها 13 عضو، وعدد لجانها ثلاث لجان دائمة، أما المجالس البلدية التي يفوق عدد سكانها عن 100.000 نسمة فإن عدد أعضائها 33 عضو أو أكثر، فكذا ربط المشروع الجزائري بين التعداد السكاني وعدد اللجان الدائمة ورفع من عدد أعضاء المجالس البلدية، لكي يتلاءم العدد عند تشكيل اللجان الدائمة، ولكي يتمكن المجلس الشعبي البلدي من تكوين عدد كافي من اللجان . فتنشكّل كما يلي :

- ثلاث لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل .
 - أربع لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة.
 - خمس لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة.
 - ست لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة⁽¹⁾ .
- 2- اللجان الخاصة: لقد أجاز قانون البلدية للمجلس البلدي بتشكيل لجنة خاصة، وذلك من أجل دراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، وتنشئ بنفس الكيفية بالنسبة للجان الدائمة، حيث تتشكل عن طريق مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس البلدي، هذا ما جاءت به المادة 33 من قانون البلدية، ويجب أن ينص صراحة على أهداف اللجنة ويحدد وقت وانتهاء مهامها .

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية

هي هيئة من هيئات البلدية وتعتبر جهازا جماعيا يضم الرئيس وعدة نواب، وهو هيئة مستقلة تتمتع بها البلدية، حيث أقر لها القانون عدة أدوات ووسائل لأجل ضبطها وتنظيمها لكي تتجسد بواسطتها استقلالية البلدية، وهذا ما سنتطرق إليه فيما يلي:

(1) المادة 31 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 09.

أولاً- اختيار رئيس الجهاز التنفيذي من قائمة الأغلبية

إن الدول تختلف في الأسلوب الذي تعتمد عليه في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي فمنهم من يعتمد على أسلوب التعيين⁽¹⁾، وهناك دول أخرى تعتمد في اختار رئيس المجلس البلدي ونوابه عن طريق الانتخابات⁽²⁾، أما في الجزائر فلقد اعتمد المشرع على أسلوب الانتخاب غير المباشر في اختياره⁽³⁾.

لقد اختلف قانون البلدية مع القانون العضوي للانتخابات في طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، فبمقارنة المادة 65 من قانون البلدية بالمادة 80 من القانون العضوي للانتخابات المتضمنتين كيفية اختيار رئيس المجلس البلدي، لاحظنا وجود تناقض بين النصين، ففي قانون البلدية يكون الرئيس متصدر القائمة المتحصلة على أغلبية الأصوات بينما اختلف الأمر في قانون الانتخابات حيث يختار الرئيس من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، ولم يحصر المنصب في متصدر القائمة، فحاول تقديم حلول لكل الاحتمالات التي قد تورد عند تطبيق هاته المادة، أيضا سد كل الثغرات والنقائص التي كانت موجودة في القوانين السابقة، لأنه جاء بإجراءات متسلسلة وتقدم حلول لكل الاحتمالات الممكن ورودها، ففي حالة لم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يفسح المجال لكل القوائم التي تحصلت على نسبة 35 % من المقاعد لتقديم مرشح، ولكن في حالة عدم حصول أي قائمة على هذه النسبة فإن المجال يفسح أكبر لجميع القوائم، ويمكنها تقديم مرشح ليتنافس على الفوز برئاسة المجلس البلدي، وبعدها ينتخب أعضاء المجلس المترشحين الذين قدمتهم قوائمهم

(1) عبد القادر الشخلي، رئيس المجلس البلدي، دراسة تحليلية مقارنة، عمان، الأردن، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1984 ص14.

(2) نفس المرجع، ص 19.

(3) حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 202.

- و أشار إليه:

جلول شيتور، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد الثالث، أكتوبر 2002، ص 179.

والفائز يكون المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، ولكن إذا لم تتحقق هذه النسبة فإنه يجرى دورا ثان خلال ثماني وأربعين ساعة بين المترشحين الذين كانت مراتبهم الأولى والثانية والذي تحصل من بينهم على أغلبية الأصوات يعتبر هو الفائز.

ولقد أشار المشرع صراحة على أنه يمكن أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي امرأة وهذا لأنه خصص لها مقاعد معينة في المجالس البلدية.

ثانيا - إجراءات التنصيب

لقد ألزم قانون البلدية بأن ينصب رئيس المجلس البلدي خلال خمس عشر يوما التي تلي عملية الاقتراع، ويكون هذا في مقر البلدية وفي حفل رسمي يحضره جميع الأعضاء في جلسة علنية يرأسها والي الولاية أو ممثله، أما إذا كانت هناك حالة استثنائية تعيق عملية تنصيب الرئيس بمقر البلدية فإن المشرع أجاز بأن يكون التنصيب خارج مقر البلدية.

وبعدها يرسل للوالي محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعلن للعموم عن عملية التنصيب، ويجب أن يكون بكل الوسائل المنصوص عليها في قانون البلدية⁽¹⁾.

ثالثا - كيفية اختيار أعضاء الهيئة التنفيذية

لقد ترك قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي حرية اختيار نوابه من بين أعضاء الجهاز التداولي، ويكون الاختيار خلال مدة خمسة عشرة يوم على الأكثر من تاريخ تنصيبه ولكن اشترط موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء المجلس الشعبي البلدي على اختيار الرئيس للنواب⁽²⁾، وقد حدد المشرع الجزائري عدد نواب الهيئة التنفيذية، واعتمد على الكثافة السكانية والتلازم مع عدد أعضاء المجلس البلدي، حيث رفع من عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي فأصبح أقل عدد تتكون منه المجالس البلدية هو 13 عضو، هذا يعني أن عدد النواب سيرفع إلى أربعة نواب للمجلس الذي يتكون من ذلك العدد من الأعضاء، ولم يعد لناثنين وثلاثة نواب

(1) المادة 67 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص13.

(2) المادة 70 من نفس القانون، ص13.

وجود في الهيئة التنفيذية، وأصبح يتراوح عدد نواب الجهاز التنفيذي بين أربعة إلى ستة نواب حسب عدد مقاعد المجالس البلدية .

ويعين النواب بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبموجب قرار من والي الولاية بصفة دائمة، ويصبحون في وضعية انتداب من طرف الهيئة المستخدمة لهم طيلة مدة انتدابهم⁽¹⁾.

رابعا - الآليات المجسدة لضمان استقرار الجهاز التنفيذي: و تتمثل في:

1- إلغاء آلية سحب الثقة :

لقد نص عليها قانون البلدية الملغى 08/90، وهي طريقة يتم من خلالها تجريد رئيس الجهاز التنفيذي من صفته الرئاسية، وتتم بتحريك من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتصويتهم بعدم الثقة عليه، ولقد تداركها المشرع الجزائري في قانون البلدية الحالي ولم ينص عليها، وذلك لأنها تسببت في بعث عدم استقرار العديد من البلديات، فوصل البعض منها إلى الانسداد بحكم العلاقات بين المنتخبين ورؤساء بعض المجالس البلدية، وأدت إلى زعزعة رئيس المجلس البلدي، وجعله في موضع الأقلية رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية من طرف أعضاء المجلس البلدي بما فيهم المنتمين إلى قائمته، وهذا يعني أن الطريقة التي عين بها وهي بالانتخاب غير المباشر، لم تعد الطريقة نفسها التي تجرده من صفته كرئيس.

2 - الرفع من قيمة العلاوات الممنوحة لأعضاء الجهاز التنفيذي:

أ - بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي: لقد منح المشرع الجزائري لرؤساء المجالس الشعبية البلدية تعويض مالي شهري يستفيدون منه حيث تشمل التعويضات ما يلي: التعويض الشهري القاعدي زائد التعويض الشهري الخاص بالتمثيل زائد التعويض الشهري الخاص بالمنصب، فيتراوح العدد الإجمالي للتعويضات من 77.000 إلى 132.000 دينار جزائري ويكون هذا على أساس الكثافة السكانية لكل بلدية.

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 93/13، المتضمن شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ص13.

ب - التعويضات الخاصة بأعضاء الجهاز التنفيذي: كما يتقاضى نواب الرئيس مبالغ مالية شهرية، وتشمل التعويض الشهري القاعدي زائد التعويض الشهري الخاص بالتمثيل، ولقد اعتمد المرسوم التنفيذي على معيار الكثافة السكانية للبلدية في تحديد قيمة التعويض الشهري فيتراوح المبلغ الإجمالي بين 50.000 إلى 100.000 دينار جزائري، بالإضافة إلى هذه المبالغ، يتقاضى النواب ورئيس المجلس البلدي تعويض الخاص بالمنطقة المحدد مبلغه على أساس التصنيف المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي 130/93 المؤرخ في 24 يونيو 1993 المتضمن ضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الجهاز الإداري

أهم ما جاء به واستحدثه قانون البلدية أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية، الجهاز الإداري وذلك من خلال المادة 15 منه، بحيث نص صراحة بأن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي .

أولا - الأمين العام منشط للجهاز الإداري

فوظيفة الأمين العام موجودة على مستوى كل بلدية، وأما حقوقه وواجباته وكيفية وشروط التعيين، فلقد أحالها المشرع للتنظيم ولحد الساعة لم يصدر أي مرسوم ينظم ذلك، لهذا بقي التعيين فيها حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 26/91 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات⁽²⁾، ذلك لأنه نص من خلال المادة 362 من المرسوم التنفيذي 334/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية⁽³⁾، بأنه تبقى أحكام الباب الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 26/91 سارية

(1) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 93/13، المتعلق بشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، ص14.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 26/91، المؤرخ في 02/02/1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة في 06/02/1991، ص250.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 314/11، المؤرخ في 20/09/2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة في 28/09/2011، ص03.

المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المحددة لتنظيم ادارة البلدية، غير أن طريقة تعيين الأمين العام للبلديات مقر الولاية لا تخضع لنصوص ذلك المرسوم، وذلك باعتبارها تعد من صلاحية رئيس الجمهورية، هذا وفقا ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة⁽¹⁾.

ومن خلال هاته المراسيم نلاحظ وجود فراغ على مستوى الحقوق والواجبات وحتى بالنسبة للضمانات أيضا، بحيث يجعل مركزه غير واضح وثابت، فلا يمكنه الاستقرار، وبالتالي يؤثر على قدرته في أداء مهامه على أحسن وجه .

ثانيا : موظفي الجهاز الإداري

1- خضوعهم لنظام قانوني خاص: يخضع موظفي الجهاز الإداري إلى أنظمة قانونية خاصة بهم، لكن تختلف هاته الأخيرة من دولة إلى أخرى، حيث يوجد ثلاث أنظمة رئيسية في العالم، وهي النظام المستقل للعاملين لكل سلطة محلية، والنظام الموحد لموظفي الإدارة المحلية، وأخيرا النظام المتكامل لموظفي الحكومة المركزية والإدارة المحلية⁽²⁾، أما في الجزائر فإنهم يخضعون لقانون أساسي خاص بهم، وذلك من خلال المراسيم التنفيذية المنظمة لهم فصدر المرسوم رقم 214/68 المتعلق بالأحكام المطبقة على موظفي البلديات⁽³⁾، وبعدها صدر مرسوم رقم 26/91 المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بموظفي البلديات الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 214/68، وتطبق عليهم بعض الأحكام المستمدة من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 133/66⁽⁴⁾، وقد ألغيا هذا الأخير بصدور القانون

(1) المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 10/27/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة في 31/10/1999 ص03.

(2) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، الإصدار الأول، ط01، عمان، الأردن دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 114.

(3) المرسوم رقم 214/68، المؤرخ في 30/05/1968، المحدد لأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 31/05/1968، ص755.

(4) الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 08/06/1966، ص542.

الأساسي العام للعامل⁽¹⁾، وبعده المرسوم الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁽²⁾، ولقد ألغي المرسوم رقم 26/91 باستثناء الباب الرابع منه، بصدر مرسوم تنفيذي رقم 344/11 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية⁽³⁾، وأحال في بعض مواده لأحكام الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽⁴⁾، فهاته المراسيم هي تنظم العلاقة الوظيفية للجهاز الإداري للبلدية .

02 - تأثير آلية توظيف مستخدمي البلدية على استقلاليتها: لقد جاء من خلال المادة 65 من قانون البلدية رقم 09/08 بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة السلمية على مستخدمي البلدية، غير أن قانون البلدية رقم 10/11 لم ينص في أي مادة منه بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الرئيس الإداري لموظفي البلدية، وبالمقابل لم يلغ نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 91/26 المتضمن القانون الأساسي الخاص بعمال البلديات، بأن الأمين العام للبلدية يمارس السلطة السلمية على موظفي البلدية، وبالتالي فلقد جعل قانون البلدية الجديد من منصب الأمين العام هيئة ثالثة وهو المكلف بإدارة البلدية، ويمارس السلطة السلمية على مستخدميها، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁵⁾، وهذا يعد تراجع للمشرع الجزائري وتقليص التطبيق الفعلي للامركزية الإقليمية على البلدية، ويؤثر على استقلاليتها وحريتها في سلطة التوظيف، لأن الأمين العام هو معين وليس منتخبا .

03- واقع التوظيف البلدي: إن تركيبة مستخدمي البلدية تنقسم إلى إطارات وأعوان التحكم وأعوان التنفيذ، حسب إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومي (2009) أن نسبة

(1) القانون رقم 12/78، المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية، عدد 32 الصادرة في 08/08/1978، ص724.

(2) المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 13، الصادرة في 24/03/1985، ص333.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 344/11، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية، ص03.

(4) الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة في 16/07/2006، ص03 .

(5) المادة 125 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص25.

مستخدمي البلديات تشكل من 12,11% من مجموع مستخدمي الوظيف العمومي، موزعة كالتالي:

الإطارات تمثل نسبة 7%، وأعوان التحكم نسبة 6.84%، أما أعوان التنفيذ نسبتهم 85%⁽¹⁾، يتضح من خلال هاته النسب ضعف عنصر التأطير مقابل تضخم في عدد أعوان التنفيذ، فهذه النسبة لا يمكن أن تستجيب للمتطلبات العمومية، وهذا يمثل الإشكال الأول للبلديات، ويبرز من خلال التدني الكبير في أداء الخدمات العمومية، وعدم قدرة الإطارات التحكم في الوظائف، وذلك لانعدام الربط بين عنصري التكوين والتحكم في النصوص القانونية⁽²⁾، ولهذه الأسباب أقر المشرع الجزائري ما يلي :

- ضرورة الدورات التربصية والتكوينية وتحسين مستوى مستخدمي البلدية⁽³⁾، وإدخال عنصر التجديد والعصرنة في إدارة المصالح العمومية .
- العمل على رقمنة مصالح الحالة المدنية، ومدّها بالشبكة الالكترونية لتغطي جميع البلديات عبر الوطن بهدف التكفل بخدمات إدارية أنجع لفائدة المواطنين وبشكل سريع وفعال⁽⁴⁾.

- تنمية القدرات والموارد البشرية، وذلك عن طريق التكوين القاعدي المستمر لموظفي الإدارة المحلية، وإعادة النظر في عملية التوظيف الخاصة بالبلديات، وذلك بما يتماشى مع متطلبات العصر من توفير كوادر مؤهلة للقيام بمهام عصرنة الإدارة بما فيها الوثائق الإدارية بمختلف أنواعها، والبيومترية التي تسعى الإدارة الحديثة إلى القيام بها .

(1) نصر الدين بن الشعيب، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد العاشر، 2012، ص 166.

(2) نصر الدين بن الشعيب، شريف مصطفى المرجع السابق، ص 167.

(3) المادة 131 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 20.

(4) محمد بركات، " اختلالات الخدمة العمومية والتصدي لها بصرامة"، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، واقع وأفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 12/13 مارس 2013، ص 10.

المطلب الثاني: الاستقلال المالي للبلدية

إلى جانب تمتع البلدية بالاستقلال الإداري، فهي تمتع أيضا بالاستقلال المالي، أي بذمة مالية مستقلة، التي تعتبر ركن من أركان وجودها، كما هو متفق عليه ومقرر في الفقه والقضاء الإداري، ولأن مالية البلدية هي عصب العمل الشامل لإدارتها، لذلك فهي تكتسي أهمية بالغة وبواسطتها تتمكن من أداء جميع اختصاصاتها الممنوحة لها، وينتج عن الاستقلالية المالية تمتعها بإدارة ميزانيتها بكل حرية، في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة وهذا ما سنتناوله من خلال ما يلي:

الفرع الأول: الوسائل المكرسة لاستقلالية المالية للبلدية

لقد حدد المشرع الجزائري من خلال المادة 169 من قانون البلدية الوسائل التي بواسطتها تتجسد استقلالية البلدية، حيث تتوضح الإمكانيات المالية الحقيقية التي تتمتع بها، ومدى قدرتها على الاطلاع بالمهام والصلاحيات الكبيرة المخولة لها في مختلف المجالات وتنقسم الوسائل إلى :

أولا - ميزانية مستقلة :

1- مفهومها: تعتبر هي المنهاج الحقيقي لإدارة البلدية الذي تريد تطبيقه من خلال السنة المالية⁽¹⁾، حيث تقوم بتقدير مختلف النفقات والإيرادات، وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها، خلال سنة كاملة بناء على نسبة الموارد التي تستفيد منها، وتعرف أيضا بأنها الوثيقة الأساسية التي تذكر مجموع العمليات المنصوص عليها، والرخص المتعلقة خلال سنة التسيير⁽²⁾.

(1) عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 132.

(2) علي زيان محمد واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، الندوة الفكرية حول مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الجزائر، 17 أكتوبر 2002، ص 52.

كما عرفها المشرع الجزائري في المادة 176 من قانون البلدية بأنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار .

2- الأسس والقواعد التي تحكم ميزانية البلدية: تخضع ميزانية البلدية إلى أسس وقواعد تحكمها وهي:

أ - مبدأ السنوية: وتعني أن تضبط ميزانية البلدية لمدة سنة كاملة، هذا ما أقره قانون البلدية من خلال المادة 177 منه، بحيث نصت على " يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية " ولكن هذا المبدأ ليس مطلقا حيث ترد عليه بعض الاستثناءات، كنظام الميزانية الثاني عشر وهذا في حالة عدم التمكن من المصادقة على الميزانية قبل بداية السنة المالية⁽¹⁾ إذ ترخص البلدية بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الميزانية المقبلة.

ب- مبدأ الوحدة: والمقصود بهذه القاعدة أنها تحكم ميزانية البلدية من حيث الشكل، حيث يجب أن تقدم هاته الأخيرة في شكل وثيقة واحدة تتم فيها إدراج كل النفقات والإيرادات المتوقعة موزعة على أبواب وفصول ومواد⁽²⁾، وذلك ضمانا للوضوح والتوازن المالي، غير أنه ترد على هذا المبدأ استثناءات منها:

- الميزانية الإضافية: هي عبارة عن وثيقة تعديليه للميزانية، حيث تدمج فيها ميزانية السنة المالية السابقة، وتحتوي الميزانية الإضافية على فرعين، فرع التسيير وفرع التجهيز والاستثمار⁽³⁾، وهي الوثيقة النهائية التي تذكر من جديد مجموع الميزانية الأولية وتعديلها وتكملها، وتتم هذه التكملة من خلال تعديل النفقات والإيرادات إلى قيمة حقيقية، وإلى التكفل بما

(1) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003، ص 92.

(2) المادة 182 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص24.

(3) لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 07 .

يستوجب انجازه من نفقات وارادات السنة المنصرمة⁽¹⁾، وتكون بعد الميزانية الأولية، يصوت عليها قبل 15 جويلية من السنة المالية التي تنفذ فيها⁽²⁾.

- الميزانية الاستثنائية: تعتبر ميزانية ذات طابع مؤقت، ويتم العمل بها لمواجهة أعمال طارئة أو حالات استثنائية ككبات أو كوارث أو حالات ضرورية، تتم المصادقة عليها على انفراد، وتفتح اعتمادات قبل الميزانية الإضافية، وتسمى اعتمادات مفتوحة مسبقا، وقد تفتح بعد الميزانية الإضافية وتسمى ترخيصا خاصا، وهذا ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 177 من قانون البلدية.

- الحساب الإداري: بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل للسنة المالية في الحساب الإداري، وتقبل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها⁽³⁾.

ج - مبدأ العمومية: ويعني أن تتضمن ميزانية البلدية قسمين أولهما خاص بالإيرادات والثاني خاص بالنفقات دون الربط⁽⁴⁾، بحيث يظهر كل قسم مستقل عن الآخر، وهذا ما جاء من خلال المادة 176 من قانون البلدية.

د - مبدأ التوازن⁽⁵⁾ ميزانية البلدية تحتوي على قسم تسيير وقسم تجهيز، وكل قسم ينقسم إلى إيرادات ونفقات، ويجب أن تكون النفقات مساوية للإيرادات في كل قسم⁽⁶⁾، ولا يمكن المصادقة على ميزانية البلدية إلا إذا كانت متوازنة، وتتص على النفقات الإجبارية. تعتبر هاته

(1) علي زيان محمد واعمر، المرجع السابق، ص 53.

(2) المادة 181 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 24.

(3) كريمة ربحي، زهية بركان، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)"، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة البليدة، من الموقع الإلكتروني: www.mouwazaf.dz.com، تاريخ زيارة الموقع 20 مارس 2013، ص 06.

(4) محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلاء، المالية العامة، المرجع السابق، ص 95.

(5) الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، الجزائر، دار القصة للنشر، 2003، ص 26.

(6) المادة 179 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 24.

القاعدة لها أثر كبير على الاستقلالية المالية للبلدية، وذلك لأن عدم توازن الميزانية يعني لجوء البلدية إلى المساعدات التي تقدمها الدولة، وبالتالي تبقى دائماً في حالة تبعية لها.

و- مبدأ القبلية: ينبغي أن يوضع الإطار المالي في بداية التسيير الجديد، الأمر الذي يستلزم إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية، أي في وقت تكون فيه الموارد معروفة بدقة، وتأتي هاته العملية من أجل تعزيز الطابع الاعتباطي للتوقعات المالية، وذلك لان الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية .

ثانيا - التمتع بموارد مالية ذاتية خاصة بها

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال⁽¹⁾، وتختلف الموارد الذاتية للبلدية في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنظام الاقتصادي المتبع، وتعتبر أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية وركنا أصيلا لقيامها، كما أنها تشكل دعامة أساسية لتكريس استقلالية البلدية⁽²⁾، فالموارد المالية الذاتية تتمثل في:

1- المداخل الجبائية والرسوم⁽³⁾: تعتبر الضرائب عبارة عن مدفوعات إجبارية ترتبط بنشاطات معينة⁽⁴⁾، وتحثل حصيلة الموارد الجبائية والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالبلدية، لأنها تشكل مصدر تمويل أساسي، وتتكون من الضرائب المباشرة وغير المباشرة حيث تقدر نسبتها ب 90 % من مجموع المداخل ومن أهمها:

أ - الرسم على النشاط المهني: يعتبر من الضرائب المباشرة والذي أحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996، وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والرسم على النشاط

(1) صفوان المبيض، حسين الطراونة، توفيق الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان، الأردن، دار البازوري العلمية، 2011، ص 123.

(2) مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 1987، ص 62.

(3) حياة بن اسما عين، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي والتنمية المحلية: نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، 21/22 نوفمبر 2006.

- كما أشار إليه:

مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص 62.

(4) عبد الرزاق غازي النقاش، المالية العامة، ط02، عمان، الأردن، وائل للنشر والتوزيع، 2001، ص 48.

الغير تجاري يفرض على أي نشاط يمارس على إقليم البلدية، حيث يطبق سواء على المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطا صناعيا وتجاريا، أو أولئك الذين يزاولون نشاط غير تجاري وتساوي نسبة الرسم 2 % وذلك حسب ما جاء في المادة 06 من قانون المالية لتكميلي لسنة 2001، حيث يتم توزيع مداخله كما يلي:

لصالح الولاية بنسبة 0.59%، أما البلدية فنسبتهما 1.3%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%، ويحدد وعاء هذه الضريبة من خلال المبلغ الإجمالي لرقم الأعمال والإيرادات المهنية خارج الرسم على القيمة المضافة المحققة خلال سنة⁽¹⁾.

ب- الرسم على القيمة المضافة: هو ضريبة غير مباشرة تفرض على الاستهلاك والعمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري والحرفي، تتميز بأنها تدفع كلية من طرف المستهلك، وقد نظمها المشرع من خلال القانون 39/90 المؤرخ في 1990/12/31 والصادر في قانون المالية لسنة 1991 المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية⁽²⁾ ودخل حيز التنفيذ بموجب قانون المالية لسنة 1992، وقد خضع لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية اللاحقة .

حيث يفرض على الأشخاص الطبيعية والمعنوية، ويحسب على أساس قيمة المنتج ويتحملها آخر مستهلك للسلعة، تقدر نسبتها بين 07% ويفرض على العمليات المتعلقة بالسلع الضرورية الأولية، أو تلك التي لها طابع اجتماعي، ونسبة 17% تفرض على السلع والخدمات. يعد من أهم الرسوم الجبائية من حيث المداخل، إلا أن نسبة البلديات من ذلك

(1) القانون رقم 12/01، المؤرخ في 2001/07/19، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية، عدد 38، الصادرة في 2001/07/21، ص 03.

(2) القانون رقم 36/90، المؤرخ في 1990/12/31، المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 1990/12/31، ص 1834.

ضئيلة جدا حيث تستفيد بنسبة 6%، مقابل 85 % للدولة و9% للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽¹⁾.

ج - الضريبة الجزافية الوحيدة: لقد نصت المادة 282 مكرر من قانون المالية لسنة 2007²، على تأسيس ضريبة جزافية تحل محل النظام الجزافي على الضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني، ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاث ملايين دينار جزائري، ويحدد معدل الضريبة ب 6%، والأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمة التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاث ملايين دينار جزائري، ويحدد معدل الضريبة ب 12% وهذا حسب ما جاءت به المادة 282 مكرر 01 من القانون رقم 24/06 المتعلق بقانون المالية 2007.

وتوزع الضريبة الجزافية كما يلي:

ميزانية الدولة 50%، ميزانية البلدية ب 40 %، أما ميزانية الولاية 05%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية ب 05%⁽³⁾.

د - الرسم العقاري: تم تعديل الرسم العقاري بموجب المادة 43 من قانون 25/91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992 وينقسم الرسم العقاري إلى نوعين :

الرسم العقاري على الأملاك المبنية: يتم سنويا فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية

التالية:

(1) محمد عبدو بودريالة، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003، ص 0114

(2) القانون رقم 24/06، المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية، عدد 85، الصادرة في 27/12/2006، ص 03.

(3) المادة 282 مكرر 05 من نفس القانون، ص 05.

- المنشآت الموجهة لإسكان الأشخاص وإيداع الأموال أو تخزين المواد .
- المنشآت التجارية الواقعة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات بما في ذلك تابعها، متمثلة في المخازن والمعامل اليدوية وورشات الصيانة.
- أرضية البناءات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع مباشرة ضرورية .
- الأراضي غير مزروعة المستعملة استعمالا تجاريا أو صناعيا مثل الورشات، وأماكن تخزين السلع والمواضيع الأخرى .

إن أساس فرض الضريبة على الرسم ناجم عن محصول قيمة إيجار الضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة⁽¹⁾، أما الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية، فيفرض عليها مهما كانت طبيعتها مادامت غير معفية صراحة⁽²⁾ وتشمل:

- الأملاك الغير مبنية .
- الأراضي الزراعية .
- الأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير .
- مناجم الملح والملاحات .
- المحاجر والمرامل .
- المناجم المكشوفة .

ويحسب الرسم العقاري على الأملاك الغير مبنية بالقيمة الايجارية مضروبة في المساحة الخاضعة للضريبة مضروبة في معدل الرسم، وفيما يخص معدل الرسم فقد حددته المادة 261 من قانون المالية لسنة 1992.

(1) محمد عبدو بودريالة، المرجع السابق، ص 110.

(2) المادة 43 من القانون 25/91، المؤرخ في 16/12/1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، عدد 65، الصادرة في 18/12/1991، ص 2451.

هـ - رسم التطهير: تستفيد البلدية بنسبة 100% من رسم التطهير، حيث أسس بموجب القانون رقم 08/12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 في مادته 332⁽¹⁾، ويؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكية المبنية، ومنه يعتبر رسم التطهير ملحقا بالرسم العقاري فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكية المبنية من رفع القمامات يوميا .

و- الرسم على الذبح: هو ضريبة غير مباشرة تحصل كلها لفائدة البلديات التي تتم فيها عملية الذبح، ويتم تحصيل الرسم على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحم الحيوانات المذبوحة، وتحدد التسعيرة عن كل كيلوغرام من طرف القانون الساري المفعول وتختلف التسعيرة حسب كون اللحم ناتجا محليا عن الذبح أو مستوردا⁽²⁾ .

ز- رسم السكن: لقد نص قانون المالية لسنة 2002 على تأسيس رسم سنوي على السكن يفرض على المحلات ذات الطابع السكني أو الواقعة في البلديات مقر الدائرة وكل مجموع بلديات ولاية الجزائر وعناية وقسنطينة ووهران، ويحدد مبلغ الرسم بـ 300 دينار بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني، وبـ 1200 دينار جزائري على المحلات ذات الطابع المهني، ويحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز⁽³⁾.

ولإشارة فإن النظام الجبائي للبلدية يتغذى بحوالي 15 رسما وضريبة غير أن المردودية الحقيقية لهذه الضرائب مصدرها رسمين هامين هما الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة، وبالمقابل يتسببان في خلق فوارق في توزيع الموارد المالية بين البلديات لأن هاذين الرسمين يرتبطان بحجم النشاط الاقتصادي داخل البلدية، كما أن باقي الرسوم مردوديتها ضعيفة، وأن الدولة تستأثر بالنصيب الأكبر من هاته المداخل .

(1) القانون رقم 12/80، المؤرخ في 12/31/1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، الجريدة الرسمية، عدد 54، الصادرة في 1980/12/31، ص 1852.

(2) الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 64.

(3) المادة 67 من القانون رقم 11/02، المؤرخ في 24/12/2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد 86، الصادرة في 25/12/2002، ص 24.

2- الموارد والمداخيل الغير جبائية: وهي الموارد الناتجة عن الخدمات المحلية التي يمكن للبلدية إنتاجها أو تقديمها، ومداخيل الممتلكات ومنتجات الاستغلال والخدمات الصناعية والتجارية المحلية، وهي لا تتعدى نسبتها 10% من مجموع المداخيل المحلية للبلديات بصفة عامة. ونذكر منها ما يلي:

أ - إيرادات الممتلكات: وبما أن البلدية تتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي فقد منحها المشرع جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، كما أجاز لها التصرف في ممتلكاتها مادامت هاته الأخيرة توفر دخل مالي دائم، فلها حق التصرف فيها عن طريق البيع، إذا رأت البلدية مصلحة فيها أحسن من اجارها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، أو عن طريق إيجارها.

ويتضمن مورد مداخيل الممتلكات بالخصوص ما يلي:

- إيجار العقارات .

- حقوق الطرقات .

- أتاوي إشعار الأملاك العامة للبلدية .

- امتياز المقابر .

وتتمثل في الإيرادات التي تتحصل عليها البلديات من استغلال ممتلكاتها، وهي تشكل نسبة ضئيلة من إيرادات تسيير البلدية، كما تختلف هاته النسبة حسب حجم البلدية وذلك وفق لممتلكاتها، وتبرز أهميتها بشكل أساسي في أنها تتعلق بممتلكات البلدية أي أنها محلية 100%، ومن ثمة يمكن تقديرها بشكل دقيق مسبقاً، إلا أن الواقع يظهر عدم تحكم البلديات في ممتلكاتها وإهمالها وعدم مواكبة تلك الإيرادات للوقت الحاضر، حيث مازالت الكثير من ممتلكات البلدية توجر بمبالغ رمزية فقط، كما لا يقوم أصحابها بتسيير مستحقات الإيجار منذ فترات طويلة⁽¹⁾.

(1) عبد الله موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، ديسمبر 2007، ص102.

ب- إيرادات الاستغلال: تشكل إيرادات الاستغلال المتمثلة في أسعار بعض الخدمات التي تقدمها البلدية نسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز 10% من مجموع إيرادات التسيير للبلدية، لكن رغم هاته النسبة الضئيلة إلا أنها تمثل أداة هامة للاستقلال المالي، نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى، سواء في تحديد مقاديرها عن طريق مداوات المجلس البلدي، أو فيما يخص تحصيلها عن طريق أمين خزينة البلدية، وبذلك يمكن أن يطلق على إيرادات الاستغلال بأنها الإيرادات الخاصة بالبلدية أي التي تعود إليها بشكل كلي، وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلديات بأي صلاحيات حولها، سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها، غير أن حرية البلدية ليست مطلقة فهناك بعض الجوانب القانونية التي تقرر كيفية تحديد أسعار هاته الخدمات بالإضافة إلى ضرورة موافقة الجهات الوصية عليها⁽¹⁾.

فبالرغم من أن قانون البلدية يسمح للمجالس البلدية بالانفتاح على القطاع الخاص ليصبح كمتعامل اقتصادي يستثمر ويزيد من إيراداته ويثمن موارده الطبيعية، غير أنه في الواقع لم تستطع استغلال إمكانيتها المحلية في خلق مشاريع استثمارية تسمح لها بتحسين مواردها الغير جبائية، لهذا السبب لم تستطع تفعيل الاستقلال المالي لها وتلجأ إلى المصادر الخارجية .

الفرع الثاني: واقع الاستقلالية المالية للبلدية والنتائج المترتبة عنه

أولا - عجز ميزانية البلدية

تجسدت الاستقلالية المالية لها من خلال صدور أول قانون للبلدية عام 1967، وأقر تمتع البلدية بميزانية خاصة بها وبموارد ذاتية، وبالرغم من هذا فتميزت بشحها وقلة النسب التي تعود إليها من الضرائب مقابل المهام الواسعة الممنوحة لها، وبقي المشرع الجزائري متمسك بهاته الوسائل من الموارد المالية عبر القوانين المتعاقبة لها، رغم التباين والاختلاف بين الأوضاع الاقتصادية للدولة الجزائرية بين النظام الاشتراكي والنظام الرأسمالي، بقيت ميزانيتها تعاني من العجز، غير أنه لم تكون مطروحة بحددة خلال الثمانينات فلم تتجاوز 52 بلدية عاجزة سنة

(1) عبد الله موفق، المرجع السابق، ص 101.

1986⁽¹⁾، ولكن ابتداء من سنة 1999 عرف العجز تصعيدا معتبرا⁽²⁾، إذ تضاعفت قيمته 46 مرة من سنة 1990 إلى سنة 1997⁽³⁾، لتصل إلى 1280 بلدية عاجزة سنة 2000، حيث أحصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عام 2007 أكثر من 1220 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية عبر الوطن⁽⁴⁾، ويرجع عجز البلديات إلى عدة أسباب من بينها :

1- أسباب العجز :

أ - الأسباب الداخلية: تتنوع أسباب العجز إلى أسباب داخلية، والمتمثلة في عدم التحكم في مبدأ توازن ميزانية البلدية، حيث يكمن العجز عندما تكون الإيرادات أقل من النفقات، ويرجع هذا إلى عدم توازن قسيمي الميزانية لأسباب مختلفة نذكر منها :

- النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية: لقد أصبحت هاته الظاهرة ميزة أساسية لجميع ميزانيات بلديات الوطن على اختلاف حجمها، وإمكانياتها الطبيعية والبشرية⁽⁵⁾، وترجع إلى ظاهرة النمو المطرد لنفقات ميزانية البلدية بصفة خاصة⁽⁶⁾، وإلى الوضعية المالية الصعبة التي عرفتتها البلدية الجزائرية منذ صدور أول قانون ينظمها، الذي أظهر انخفاض خطير في الموارد متبوع بارتفاع كبير للنفقات، وتفاقت أكثر هاته الظاهرة بصدور القانون البلدي السابق 08 /90 الذي ساعد على ظهور نفقات ضخمة ناتجة بسبب حجم الصلاحيات الكبيرة والمختلفة التي

(1) مبارك لسوس، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 40 ، 2010، ص 17.

(2) Samir Boumoula، "Contribution Alidentification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région Bejaia" ، Revue de L'Ecole Nationale d'Administration ، volume 20 ، numéro 2، 2010، p25.

(3) براهيم بوطالب، " إشكالية عجز ميزانية البلدية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 21، العدد الأول، 2011، ص 37 .

(4) مبارك لسوس، المرجع السابق، ص 18.

(5) رشيد حمدي، "ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس"، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2001/2002، ص 13.

(6) Samir Boumoula، "Contribution alidentification des contraintes financières des communes en Algérie: cas d'un groupe de communes de la région Bejaia"، op.cit، P 36.

أوكلت للبلديات، خاصة في إطار التعددية ودخول الجزائر في اقتصاد السوق، حيث ظهرت للوجود مشاكل خاصة بكل جهة، إضافة إلى ذلك النمو الديمغرافي وتنوع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا، كل هذه الأسباب ساهمت في زيادة النفقات على حساب إيرادات الميزانية وأيضا الأسباب المؤدية إلى عدم توازن قسيمي الميزانية نفقات قسم التسيير وبالأخص نفقات المستخدمين لأنها تعد من النفقات الإلزامية والبلدية ملزمة بإدراجها في ميزانيتها .

• ويرجع العجز أيضا إلى عدم نمو مواردها ونفقاتها بشكل متناسق، حيث أن النفقات تتزايد بنسب أكبر من الزيادة التي تعرفها الموارد، وهذا راجع إلى النقص الكمي والنوعي للإيرادات البلدية، وأمام هذا النقص تسعى دائما لتغطية النفقات⁽¹⁾.

ب - الأسباب الخارجية: قد يرجع العجز إلى أسباب خارجية ونذكر منها ما يلي :

• التقسيم الإقليمي لسنة 1984: لقد ترتب على هذا التقسيم الإقليمي العشوائي الصادر بموجب الأمر رقم 09/184 المؤرخ في 04 / 02 / 1984⁽²⁾، زيادة من حدة الأزمة لأنه أحدث تغيير عميق في توزيع البلديات على أساس عدد السكان، وأنه لم يراعي حجم مختلف البلديات، فبرزت بلديات صغيرة وفقيرة لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور⁽³⁾، لأن الطبيعة الريفية للكثير منها جعلها وباستمرار تنتظر ما توجهه لها الدولة من إعانات، بمعنى آخر انعدام إيرادات ذاتية تساهم في خلق فرص للتنمية، وأيضا هي عبارة عن مداشر أو قرى مجمعة لا تمتلك أدنى ملامح المدينة ما يجعلها تفتقر لأدنى فرص النشاط التجاري أو الاقتصادي، فمن أصل 837 بلدية جديدة التي ظهرت نتيجة التقسيم الجديد توجد 19 بلدية فقط تدرج ضمن البلديات الحضرية أي بنسبة 2%، ونسبة 89% من هاته البلديات تعتبر ريفية، والبلديات

(1) براهيم بوطالب، المرجع السابق، ص 43.

(2) القانون رقم 09/84، المؤرخ في 04/02/1984، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة في 07/02/1984، ص 138.

(3) Samir Boumoula, "Dysfonctionnements et inégalités financières intercommunales, décentralisation réelle ou supposée: cas d'un groupe de communes de la wilaya de Bejaia" Revue de L'Ecole Nationale d'Administration , numéro 02, 2009. P 29.

الباقية مختلفة⁽¹⁾، فلهذا السبب على السلطات المعنية التفكير في إعادة تجميع البلديات، ويكون ذلك حسب الخصوصيات المتشابهة لكل منطقة أو جهة من الوطن، وبهاته الآلية تنخفض عدد البلديات، وبه يتم التقليل من نفقات التسيير، وتنخفض تكاليف التجهيزات وتكاليف مستخدمي البلدية⁽²⁾.

• عدم الاستقرار الضريبي واضطراب المنظومة الجبائية: ويعني عدم استقرار التشريعات وغموضها في بعض الأحيان، فالمشرع يعمد إلى تغيير التشريعات سنويا إضافة إلى تعدد الضرائب المفروضة، وعدم استقرار معدلاتها، وعدم وجود معايير موضوعية في توزيع مواردها كما أن الدولة هي صاحبة الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم والغائها وتحديد معدلاتها وذلك عن طريق السلطة التي يمارسها البرلمان⁽³⁾، وتحصيلها من طرف أجهزتها ممثلة في مصالح الضرائب، ويبقى دور البلدية مقتصرًا على الحصول على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية. ومن بين الأسباب الأخرى وكما أشرنا إليها سابقا فيما يخص الضرائب التي تستفيد منها البلدية اتضح لنا مدى ضعف هاته النسب، مما يجعل الحاصل الجبائي ضعيفا، واستحوذت الدولة واحتكارها لأهم الموارد الجبائية وأكثرها مردودية على حساب البلدية، ومن جهة أخرى فالنظام الجبائي الحالي يعاني من ظاهرة خطيرة أضحت تميز مختلف بلديات الوطن وتتمثل في ظاهرة الغش والتهرب الجبائي، ويتمثل سببه في سوء سير النظام الضريبي الذي أدى إلى تخفيض الإيرادات بسبب ضعف المردودية في مجال تحصيلها⁽⁴⁾.

(1) رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 30.

(2) نصر الدين بن الشعيب، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 178.

(3) بوطالب براهيم، المرجع السابق، ص 38.

(4) الطيب ماتلو، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، الندوة الفكرية حول مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، المرجع السابق، ص 46.

وجملة هاته العوامل هي التي سببت في تقليص حجم الإيرادات المخصصة لميزانية البلدية وارتفاع نفقاتها، لذلك ومن أجل سد عجز ميزانيتها تلجأ البلدية إلى مصادر التمويل الخارجي.

2 - الاستجداد بمصادر التمويل الخارجية: إن ضعف مالية البلدية ونقص مواردها الذاتية دفعها بضرورة البحث عن مصادر مالية خارجية، لسد العجز والفجوة بين إمكانياتها واختصاصاتها الواسعة، لهذا يصبح تدخل الدولة أمراً ضروريا لإعادة التوازن المالي للبلديات، وتتمثل هاته الموارد في الإعانات الحكومية والقروض والهبات، وهذا ما سنتناوله من خلال ما يلي:

أ - المساعدات المركزية: إن أغلب دول العالم سواء الدول النامية أو الدول المتقدمة تعتمد على أسلوب الدعم المالي من السلطة المركزية لإدارتها المحلية، وتتمثل في المبالغ التي تحصل عليها البلديات من الحكومة المركزية⁽¹⁾، والجزائر من بين هاته البلدان حيث تخصص إعانات للبلديات⁽²⁾، بهدف سد عجز ميزانياتها وبهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تهدف الدولة إلى تحقيق الرخاء في جميع الجهات والمناطق وذلك لإزالة الفوارق الجهوية⁽³⁾ والاهتمام بالمناطق النائية، أي خلق نوع من التوازن بين البلديات الفقيرة والغنية، وأيضاً تهدف السلطة المركزية إلى تأمين وتحقيق المستوى الأساسي للخدمات العامة التي يجب تأمينها لجميع المواطنين في الدولة، لأن معظم البلديات تعاني من العجز المالي، فلا تستطيع تحقيق الحد الأدنى من الخدمات العامة⁽⁴⁾، وتقوم الدولة بتقديم المساعدات والإعانات عن طريق ما يلي:

(1) محمد علي الخليلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط01، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 214.

(2) مبارك لسوس، المرجع السابق، ص 21.

(3) بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة عنابة، العدد الرابع، ص 273.

(4) مبارك لسوس، المرجع السابق، ص 22.

• إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹: يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويعمل تحت وصاية وزارة الداخلية، تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية⁽²⁾، حيث يقوم بتسيير وتمويل الصندوق البلدي للضمان والصندوق البلدي للتضامن، ويأخذ بعين الاعتبار عدد السكان والوضعية المالية للبلديات عند تقديم الإعانات.

• إعانات الصندوق البلدي للتضامن: يقوم الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية بتمويل الصندوق البلدي للتضامن، وذلك بتخصيص مبالغ مالية سنوية توجه إلى قسم التسيير في ميزانية البلدية من أجل تغطية النفقات الإلزامية، وهذا طبقا لنص المادة 212 من قانون البلدية، ويخصص الصندوق البلدي للتضامن إعانات أيضا خاصة بقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية، بحيث تعتبر النسبة المخصصة لإعانات قسم التجهيز 40% موزعة بين البلديات بنسبة 75% والولايات بنسبة 25%⁽³⁾، وأيضا يقوم الصندوق البلدي بتقديم المساعدات الاستثنائية حيث خصص نسبة 5% من ميزانية صندوق التضامن لنوعين من الإعانات⁽⁴⁾ وهي:

- الإعانات الاستثنائية الخاصة لمواجهة وضعية مالية صعبة، في حالة لا تسمح الموارد الإجمالية للبلدية من تغطية النفقات الإلزامية .

(1) كريمة ربحي، زهية بركان، المرجع السابق، ص 106.

(2) المرسوم رقم 266/86، المؤرخ في 1986/11/04، المتضمن تنظيم وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 45، الصادرة في 1986/11/05، ص 1838.

(3) مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، العدد الثاني، 1996، ص 351.

(4) رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 61.

- الإعانات الاستثنائية المقدمة للبلدية⁽¹⁾، لمواجهة وضعية غير متوقعة كالكوارث، وهذا ما أشارت إليه المادة 212 من قانون البلدية .

- إعانات صندوق الجماعات المحلية للضمان: فمنذ عام 1955 يسير صندوق الجماعات المحلية للضمان من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بحيث تتكون إيرادات هذا الصندوق من المساهمات الإلزامية للجماعات المحلية⁽²⁾، ويهدف إلى تعويض نقص القيم الجبائية لدى البلديات، والمتمثلة في الفارق بين التقديرات والانجازات، أي لتعويض نقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هاته الإيرادات⁽³⁾ .
- إعانات مخططات التنمية :

- مخططات البلدية للتنمية: فهي مخططات للتنمية سنوية ومتعددة السنوات لتتفد سياسة التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية⁽⁴⁾، فكل بلدية لها مخطط تنموي يمول من طرف الدولة، وهو يهدف إلى تحقيق الحاجات الضرورية للمواطنين .

- المخطط القطاعي للتنمية: يعتبر مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ومصدر التمويل هو ميزانية الدولة المحددة على مستوى كل قطاع، أي حسب الوزارات المعنية بالبرامج التنموية المسجلة في هذا المخطط .

- البرامج الوطنية المرفقة بالبرامج الخاصة: وهي مجموعة من البرامج الوطنية موجهة تستفيد منها جميع البلديات ومنها برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي⁽⁵⁾، وهو برنامج بادر به

(1) Samir Boumoula, "Contribution alidentification des contraintes financières des communes en Algérie: cas d'un groupe de communes de la région Bejaia", op.cit , P 39.

(2) الطيب ماتلو، المرجع السابق، ص 43.

(3) علي زيان محند واعمر، المرجع السابق، ص 56.

(4) الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 81.

(5) الطيب ماتلو، المرجع السابق، ص 45.

رئيس الجمهورية وامتد على مدى أربع سنوات، وأيضا برنامج صندوق الجنوب حيث يهدف هذا البرنامج الى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية .

ب- القروض: تعتبر القروض إحدى الموارد المالية التي تلجأ لها ميزانية البلدية، وذلك بغرض تغطية نفقاتها⁽¹⁾، التي تعجز عن تغطيتها بطريقة التمويل الذاتي أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو الإعانات المقدمة من طرف الدولة، تستطيع البلدية الالتجاء إلى الاقتراض كمورد تكميلي لتمويلها، فقد أجاز المشرع لها بأن تقوم بعملية الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية المنتجة وذلك من خلال المادة 170 من قانون البلدية .

ولكن البلديات قلة من تلجأ إلى هذا المورد نظرا لأن المؤسسات المقرضة تتحفظ في تمويل البلديات العاجزة خوفا من عدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها، خاصة في ظل عدم وجود أي ضمانات أو آليات من السلطة المركزية لتأمين القروض⁽²⁾، وأيضا يتم إبرام هاته العقود دون وساطة منها، لأن البلديات تتمتع بالشخصية المعنوية التي تمنحها حرية التعاقد مع الغير .

ج - الهبات والوصايا: تتشكل من حصيلة ما يتبرع به المواطنون إما مباشرة للبلدية، أو بطريقة غير مباشرة بالمساهمة في تنفيذ وتمويل أحد المشاريع التي تقوم بها⁽³⁾ .

ولقد اشترط المشرع الجزائري من خلال المادة 171 من قانون البلدية خضوع الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية .

(1) خالد سمارة الزعبي، "تنظيم السلطة الإدارية"، ملتقى الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنعقد في

الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 3 مارس 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009، ص 176.

- كما أشار إليه :

عبد الرزاق غازي النقاش، المرجع السابق، ص 245.

(2) حياة بن اسما عين، وسيلة السبتي، المرجع السابق، ص 06.

(3) لخطر عبيد، التنظيم الإداري و الجماعات المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 07.

- وأشار إليه أيضا:

حياة بن اسما عين، وسيلة السبتي، المرجع السابق، ص 06.

ثانيا - أثر التمويل المركزي على الاستقلالية المالية للبلدية

1- توجيه القرار البلدي: إن الاستقلال المالي للبلدية لا يتحقق في الواقع إلا إذا تمكنت البلدية من سد احتياجاتها المالية بقدراتها الذاتية، فالاعتماد على المساعدات التي تمنحها إليها الدولة يحد عمليا من استقلالها المالي⁽¹⁾، فالتمويل المركزي للاستثمارات البلدية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، وبذلك تكون سياسة التنمية مشتركة تهم الدولة والبلدية⁽²⁾، حيث تصبح قرارات البلدية موجه من قبل السلطة المركزية، وتفقد سلطة التقرير مهددة بذلك الاستقلالية طبقا لمبدأ "من يدفع يقرر"، ويتجلى هذا من خلال هيمنة السلطة المركزية من خلال تنظيمها لهاته الإعانات بإرادتها المنفردة، فهي التي تقرر منحها وتحدد نسبتها وتخصيصها وتوجيه صرفها، حيث تصبح البلدية في هذا الإطار كأنها هيئة تابعة لنظام عدم التركيز الإداري وليست تابعة لنظام اللامركزية الإدارية .

2- الرقابة المفروضة على النشاط التنموي للبلدية: تفرض على البلدية رقابة مشددة من قبل السلطة المركزية حيث تخضع عند تمويل مشاريعها، بواسطة الإعانات المركزية إلى إجراءات مقننة تمارسها مصالح تقنية من خلال التأشيرة، التي تشكل نوع من الرقابة التقنية على المشاريع ومتابعتها من طرف الدولة⁽³⁾، وأيضا في إطار إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية فلقد أنشأ المشرع لجنة مركزية لمتابعة إعانات التجهيز والاستثمار، فهذه الرقابة لا يمكن أن تنقر لولا التمويل المركزي⁽⁴⁾.

فبالاعتماد المفرط على الإعانات التي تقدمها الدولة على حساب الموارد الذاتية من شأنه أن يلغي تماما الاستقلال المالي للبلدية، لأن هذا الوضع يعطي الحق للسلطة المركزية في أن تتدخل وتراقب نشاطات وفعاليات المجلس البلدي، فالسلطة المركزية في هذه الحالة لها الحق

(1) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2004، ص 436.

(2) مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 348.

(3) رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 63.

(4) مصطفى كراجي، المرجع السابق، ص 345.

في الرقابة على إنفاق هاته الأموال، ونتيجة لذلك تصبح المجالس البلدية أكثر قابلية للتنازل عن استقلالها والتدخل الواسع في شؤونها، وتكثيف الرقابة عليها مادامت لا تعتمد على نفسها ومصادر دخلها الذاتي في التمويل، وذلك باعتمادها على إعانات السلطة المركزية⁽¹⁾.

بالرغم من تأثير استقلالية البلدية بسبب اعتمادها على مصادر تمويل خارجية، غير أنها قد تمكنت من القضاء على عجز ميزانيتها، حيث صرحت مصالح مديرية المالية المحلية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية على أن 1249 بلدية التي سجلت عجزا سنة 1998 قد استقادت من دعم بقيمة 8 مليار دينار، ليتراجع إلى 3 مليار دينار خلال 2009 لصالح 417 بلدية، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت ب 134 مليون دينار، ليصل إلى القضاء النهائي عن عجز ميزانيات بلديات كافة الوطن، ولم تبقى أي بلدية عاجزة خلال 2011/2012⁽²⁾.

لأنها تبقى الوسيلة الوحيدة للعديد من البلديات الفقيرة التي تبحث عن التضامن الوطني أكثر من اهتمامها باستقلالها المالي .

المبحث الثاني: وسائل الاستقلال الوظيفي

لقد ترتب عن إضفاء الشخصية المعنوية للبلدية واعتبارها قاعدة للامركزية الإقليمية للدولة تمتعها بالاستقلالية العضوية، التي تقوم على الاعتراف بوحدة وهيئات وكيانات قانونية منفصلة ومستقلة عن السلطة المركزية، وأيضا منحها القدرة والقابلية من أجل مباشرة صلاحية النشاطات الخاصة بها، وأن يكون لها اختصاصات أصيلة متعلقة بشؤونها المحلية، بحيث تكون متميزة عن السلطة المركزية، وأن تتمتع بقدر كاف من الحرية في ممارسة مهامها، وذلك بمنحها سلطة البت واتخاذ القرارات التي تدخل في صلاحياتها، فكلما زاد حجمها زادت استقلاليتها في ممارسة صلاحياتها، وبهذا تحقق استقلالية البلدية من الجانبين المادي

(1) محمد وليد العمري، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، عمان، الأردن، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص 75 .

(2) ليلي س، "الداخلية تنفي تسجيل عجز ميزانية البلدية خلال 2012"، جريدة صوت الأحرار، نقلا من الموقع www.sawt_alahrar.net، ليوم 19 / 11 / 2012.

والوظيفي، وقد حاول المشرع الجزائري العمل من أجل إيجاد وخلق آليات قانونية لضمان تحقيقه، من خلال توسيع مجالات تدخلها ومنحها الحرية اللازمة لمباشرة كل المهام المنوط إليها بكل حرية واستقلالية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال ما يأتي.

المطلب الأول: حجم الوظائف المسندة للمجالس الشعبية البلدية

تعتبر البلدية الخلية الأساسية في النظام الإداري الجزائري لأنها تشكل إطارا للتعبير وتمثل سكان الإقليم، حيث عهد إليها المشرع اختصاصات ومهام عديدة، وهي مسؤولة عن التنمية الاقتصادية والإصلاح الإداري المستمر، وتعالج مختلف الصلاحيات المنوطة إليها من خلال المداولات، هذا ما سنبينه في هذا المطلب متطرقين أولاً إلى حجم الوظائف المحلية المسندة للبلدية، والتي تضمنت في أسلوبيين كفرع أول، ثم نبين نطاق تدخل المجلس الشعبي البلدي كفرع ثاني .

الفرع الأول: معايير التمايز بين صلاحيات السلطة المركزية وصلاحيات الجماعات

المحلية

إن تحديد وصف مجموعة من الاختصاصات بأنها مهام محلية والأخرى وطنية قد يسهل في بعض الأحيان إيجاد تمايز بينهما، وهذا هو منطلق اللامركزية، ولكن هناك الكثير من الحاجات العامة التي يثور بشأنها الجدل فيما إذا كانت محلية أو وطنية، فكان لابد من إيجاد معيار أو أسلوب يتم من خلاله تحديد التمايز بينهما، وعلى الرغم من تباين تشريعات الدول المختلفة في تحديد ماهية المصالح المحلية وتمييزها عن المصالح القومية، إلا أن موقف التشريعات لا يخرج عن المعيارين الأساسيين وهما :

أولاً - معيار تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر

يقوم هذا الأسلوب على حصر اختصاصات المجالس المحلية، حيث يعدد المشرع ويذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر⁽¹⁾، ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية، وبالمقابل تعتبر المصالح الغير مذكورة ضمن قائمة الاختصاصات المنصوص

(1) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 99 .

عليها في القانون مصالح وطنية، فلا يجوز لها أن تمارس أية اختصاصات أخرى إلا بتدخل المشرع، وتعديل النصوص ذات الصلة، ويخضع توسيع اختصاصاتها إلى تشريع مستقل⁽¹⁾ ويترتب على هذا عدم الجواز للوحدات المحلية النظر واتخاذ القرار بخصوص المسائل التي لم يرد تحديدها وذكرها في التشريع.

فالأسلوب الانجليزي هو المعيار الذي يحدد بموجبه صلاحيات الجماعات المحلية على سبيل الحصر ويترتب على ذلك ما يلي:

- المشرع هو الذي يقوم بتحديد اختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر وبالتالي فكل ما لم ينص عليه القانون على تخويله للهيئات المحلية يعتبر تلقائياً اختصاص الهيئة المركزية، أي أن الحكومة هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة النشاط الإداري للدولة، والمجالس المحلية هي الاستثناء الذي لا يجوز لها التدخل إلا بناء على نص قانوني صريح، وإلا كان عملها باطلاً بمقتضى مبدأ تعدي الاختصاص⁽²⁾، إذ من الجائز أن يخص المشرع بعض المجالس بمسؤوليات معينة لا يعطيها للمجالس الأخرى⁽³⁾، فيعتبر عمل غير شرعي معيب بعدم الاختصاص، أي موضوع تناوله الهيئات المحلية دون أن ينص عليه القانون صراحة بتخويله إليها⁽⁴⁾.

- فالقوانين التي يصدرها البرلمان قد تمنح للمجالس المحلية اختصاصات إضافية، أو قد تحرمها من اختصاصات تمارسها فعلاً.

- وقد يلجأ المجلس المحلي إلى البرلمان من أجل الحصول على قانون خاص يخوله صلاحيات معينة .

(1) جعفر أنس قاسم، التنظيم المحلي والديمقراطية، دراسة مقارنة، 1982، ص 22.

(2) خالد علي سمارة، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، دراسة مقارنة مع التطبيق في المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1984، ص 236

(3) خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 134.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 126 .

- ليست كل القوانين التي يصدرها البرلمان في مجال المحليات تتضمن اختصاصات إلزامية، بل أن بعضها لها صفة اختيارية .
- تعتبر القوانين التي تحدد مهام المجالس المحلية ليست دائما عامة وشاملة لجميع المجالس، ولا توجد قاعدة واحدة لتحديد الصلاحيات، لأن هناك تفاوت بين الهيئات المحلية التي هي على مستوى واحد، حيث تمنح كل هيئة اختصاصاتها حسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.
- يحدد اختصاصات كل هيئة محلية على حدى، ويبين في وسيلة إنشائها المسائل التي تدخل في اختصاصها على سبيل التعداد والحصص، بحيث لا يختص المجلس المحلي بتقدير الأمور التي ذكرت صراحة في وسيلة إنشائها إلا إذا عدل ذلك بنص.
- فتحديد صلاحيات ومهام الجماعات المحلية بالنسبة لهذا المعيار يخضع لعدة اعتبارات تستمد مبادئها من الواقع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والإداري لكل مجلس محلي ويستطيع المشرع أن يحدد لكل منطقة ما يشاء من الاختصاصات حتى ولو كانت هاته الأخيرة عرفا تدخل في الصلاحيات الوطنية، وتدخل ضمن سلطات الدولة. ويرجع سبب تدخل السلطة التشريعية في مجال تحديد الاختصاصات، بأن أعمال الوحدات المحلية تتضمن في كثير من الأحيان قيودا على النشاط الفردي والحريات الشخصية، لذلك يستلزم تدخل البرلمان لتحديد ما يدخل ضمن صلاحيات الوحدات المحلية⁽²⁾. فإذا ما خالفت الهيئات المحلية القوانين التي تحكم اختصاصها فللحكومة المركزية أن تلجأ إلى القضاء العادي لإجبار تلك الهيئات على احترام القانون⁽³⁾.

(1) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 45.

(2) جعفر أنس قاسم، التنظيم المحلي والديمقراطية، المرجع السابق، ص 68.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي، 1996، ص 73 .

ثانيا - معيار إطلاق اختصاص الجماعات المحلية

إن المشرع الفرنسي يحدد مهام الهيئات المحلية بقواعد عامة، وحثه في ذلك أن الجماعات المحلية تعتبر الممثل الشرعي لسكان الإقليم و المسؤول عن ممارسة مختلف الشؤون المحلية، وبأنها صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم، ولكنه اشترط عدم خروج الهيئات المحلية أثناء ممارسة مهامها عن الاختصاصات التي أجازها لها القانون⁽¹⁾.

حيث يلجأ المشرع في هذا الأسلوب إلى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصا محليا، ولكن تحديد مضمونه يتركه إلى الجماعات المحلية، ويقوم بمنحها جميع الاختصاصات المتعلقة بالوحدة المحلية، أو الاختصاصات ذات الطابع المحلي، ويترك للسلطة المركزية تلك الأمور ذات الطابع المركزي أو القومي⁽²⁾، فالمسائل التي تهم الدولة كوحدة شاملة والمرافق التي يحتاج حسن أدائها إلى مقدرة مادية كبيرة أو إلى كفاءات علمية، وتنظيمات فنية لا تتوافر إلا لدى الدولة، فهذه يجب أن تكون قومية وتدار بالأسلوب المركزي⁽³⁾، فلقد جعل هذا المعيار من اختصاصات الهيئات المحلية عام ومطلق في كل ما يتعلق بالشؤون المحلية، إلا ما استثنى منها بنص صريح، وكل ما نص عليه القانون من الصلاحيات المحلية يعد على سبيل المثال، فالقاعدة العامة هي إطلاق الاختصاص، يعني مختصة أصلا بكل الشؤون المحلية، والاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون بنص صريح⁽⁴⁾. وذلك بأن صلاحيات السلطات المركزية مقيدة بنص، ولا يحق لها أن تتدخل في الشؤون الهيئات المحلية إلا ما استثناءه القانون بنص صريح .

فمهام الجماعات المحلية تتفاوت من دولة إلى أخرى وذلك حسب طبيعة النظام السياسي والإداري، غير أنه كمبدأ عام يجب أن تمتع المجالس المحلية بصلاحيات خاصة تميزها عن

(1) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 79.

(2) محمد علي الخالية، المرجع السابق، ص 99.

(3) رفعت عيد سيد، المرجع السابق، ص 231.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 177 .

اختصاصات السلطة المركزية⁽¹⁾، مما يعني ضرورة أن تكون للهيئات اللامركزية الإقليمية قدر كافي من الحرية في ممارسة الصلاحيات المنوطة لها من غير الرجوع إلى السلطة المركزية وفي الأمور التي تراها ضرورية وتهم مصالحها، فحجم الاختصاصات هو الذي يوضح درجة استقلالها، فكلما زاد حجم المهام المسندة إليها كلما زادت درجة استقلاليتها .

وبالتالي هذا يحقق لها حرية المبادرة في اختيار أشكال وأساليب تسيير الاختصاصات الممنوحة إليها، عن طريق تناولها ومعالجتها لجميع القضايا التي تعتبر داخله في الشأن المحلي، وسببه يرجع إلى عدم تحديد الاختصاصات بصورة حصرية بل تعتبر عامة، فجميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية، وتعالج مختلف المسائل ذات الصبغة المحلية التي تهم السكان المحليين دون تدخل من طرف السلطة المركزية، بحيث يتميز المعيار الفرنسي بمجموعة من الخصائص التي تميزه عن الأسلوب الانجليزي والتي من بينها:

- يتم تحديد اختصاص الوحدات المحلية بنص عام .
- تتماثل اختصاصات كل المجموعات المحلية بنفس المستوى أي مستوى العمالة أو الإقليم أو الجماعات الحضرية أو الجماعات القروية من إقليم ومحافظة وبلدية، فنتميز بوحدة الأسلوب الذي تدار به الأقاليم المحلية فلا تتعدد أساليب الإدارة المحلية مهما اختلفت ظروفها وإمكانياتها⁽²⁾ .

- يضمن المرونة والمبادرة ويوسع من اختصاصات المجالس المحلية⁽³⁾.
- يمنح الأسلوب الفرنسي حجم أكبر من الاختصاصات للجماعات المحلية والهيئات المنتخبة، إذ تستقل بإدارة هاته المصالح⁽⁴⁾ .

(1) أحمد رشيد، المرجع السابق، ص 84 .

(2) خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 134.

(3) محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص 99.

(4) خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 116.

ثالثا - تقييم المعايير

يشتمل كل واحد منهما على عيوب ومزايا، تتمثل في:

1- الأسلوب الانجليزي:

أ- العيوب: قيد حرية الجماعات المحلية في القيام بكل الشؤون التي تهم المصالح المحلية للسكان، بحيث لا يجوز لها أدائها إلا بعد صدور تشريع بذلك⁽¹⁾، ويقف أيضا في وجه المبادرة المحلية في خارج ما نص عليه القانون.

ب - المزايا: يأخذ بعين الاعتبار واقع الجماعات المحلية، بحيث يسمح بتجميع إمكاناتها وتوجيهها نحو عدد محدود من الاختصاصات، فلا يرهقها باختصاص عام مطلق تضيع فيه يمكنها من ضمان الحد الأدنى من الخدمات لذلك يكفي بتحديد بعض الاختصاصات، فتؤدي الجماعات المحلية مهامها على أحسن وجه لأنه يتميز بالوضوح .

2 - أما تقييم الأسلوب الفرنسي فهو كما يلي:

أ- العيوب: عمومية وإطلاق اختصاص الجماعات المحلية يؤدي في الواقع العملي إلى إبهام وغموض الوظائف المحلية بسبب انعدام معيار للتمييز بين ما هو قومي وما هو محلي ويتسبب في جمود الجماعات المحلية وعدم تحركها إلا بناء على تعليمات أو مراسيم السلطة المركزية، التي تعلن التنازل الفعلي عن اختصاص معين تطبيقا للقانون⁽²⁾.

ب- مزاياه: أما مزياه فتظهر من خلال حسن إشباع حاجات السكان المحليين فالاختصاص العام للجماعات المحلية يظهر في ميدان التسيير المحلي، بحيث يتماشى مع ما انطبعت به الحياة الطبيعية للتجمعات السكانية، كما تمتاز هاته الطريقة بالمرونة حيث أنها تتيح للهيئة المحلية إمكانية أن تتدخل باستمرار لإنشاء المرافق المحلية التي تؤدي خدمات وتشبع حاجات السكان المحليين، كما تمتاز بتدعيمها لكيان الهيئة المحلية واستقلالها نظرا لما تتيحه لها من حرية في مجال النشاط الإداري .

(2) خالد ممدوح، المرجع السابق، ص 284 .

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 128 .

غير أن الطريقتين السابقتين لم تعتمدا في تحديدهما للمصالح المحلية على معيار موضوعي بل أقامتا ذلك على أساس كمي مع اختلاف في مقداره، ومرجع ذلك هو صعوبة التمييز أساسا بين ما هو وطني وما هو محلي، لأن فكرة المصلحة المحلية هي فكرة نسبية وفي تطور دائم ومستمر من زمان إلى زمان ومن مكان إلى آخر، فالاختصاصات القومية في دولة ما قد تكون محلية وفي دولة أخرى تكون وطنية، وكذلك الحال يختلف في مفهوم الشؤون المحلية من نظام سياسي إلى نظام آخر، فما يعد شأنًا محليًا في ظل النظام الاشتراكي يختلف عما يعد شأنًا محليًا في النظام الرأسمالي، إلا أن التشريع يلعب في العادة دور مهم في مسألة التفريق بينهما وعليه فإن سياسة وتشريع وقضاء الدول هي التي تحدد ما يعتبر في مرحلة ما محليًا، فبلدية اليوم ليست هي بلدية أمس المغلقة⁽¹⁾.

3- موقف المشرع الجزائري في تحديد اختصاصات المجالس البلدية: فالجزائر قد تأثرت بنظام الإدارة المحلية الفرنسية ووجدت في عمومية المعيار الفرنسي ما ينسجم مع النمط الذي تبنته الدولة الجزائرية بمختلف مؤسساتها بما فيها المجالس المحلية المنتخبة، حيث تعتبر اختصاصات الجماعات المحلية في الجزائر وبالخصوص صلاحيات البلدية تظل كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج بنص، فهذا ما يستشف من المواثيق والقوانين الجزائرية⁽²⁾، وهذا ما سنبينه لاحقًا.

الفرع الثاني - نطاق تدخل المجلس الشعبي البلدي

تختص المجالس الشعبية البلدية بالشؤون العامة الخاصة بإقليم البلدية⁽³⁾، فلها أن تنشئ وتدير الأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بدائرة اختصاصها، وتسهر على رعاية مصالح الجماعات والأفراد وكفالة كل الحقوق والحريات، لأنها تعتبر ممثل والنائب عن سكان إقليم

(1) مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثالث، جوان، 2003، ص 42.

(2) نصر الدين بن طيفور، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الثاني، 2001، ص 09.

(3) rachid zouaimia, op.cit, p133.

البلدية في حسن تسيير الشؤون الخاصة بهم، فمن أجل ذلك منحها المشرع من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية العديد من المهام المتمثلة في:

أولا - التدخل في مجال التهيئة والتنمية

يتولى المجلس الشعبي البلدي إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، واشترط المشرع عليه أن تكون برامج موافقة للمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة وتتلاءم أيضا مع المخططات التوجيهية القطاعية⁽¹⁾. وذلك كما يلي:

1- في مجال التهيئة: يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة ومتنوعة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، ففي مجال التهيئة والتنمية يكلف بكل الإجراءات المتعلقة بإعداد العمليات وتنفيذها المرتبطة بهذا المخطط، هذا متضمنته المادة 108 من قانون البلدية وتدخل في مهام المجلس البلدي أيضا كل العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية أي بمبادرة منه، كما يعمل على الحفاظ وحماية الأراضي الفلاحية وحماية المساحات الخضراء، ومن أجلها اشترط قانون البلدية الموافقة المسبقة للمجلس البلدي عند إقامة أي مشروع على إقليم البلدية أو أي مشروع يدخل في إطار البرامج القطاعية للتنمية سواء مشروع استثمار أو تجهيز⁽²⁾.

2 - في مجال التنمية: ومن أجل تشجيع الاستثمار وترقيته في مختلف البلديات عهد للمجلس البلدي اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها المساهمة في النهوض به وتطويره، واتخاذ كل الإجراءات التي تؤدي إلى تشجيع وتحفيز وتحقيق تنمية اقتصادية محلية ولكن اشترط المشرع بأن تكون كل العمليات الاقتصادية التي يتخذها المجلس البلدي تتماشى مع إمكانيات البلدية ومخططها التنموي، هذا ما نصت عليه المادة 111 من قانون البلدية .

(1) المادة 107 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، ص17.

(2) المادة 109 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص17.

ولقد أقر قانون الاستثمار للبلديات بمنح تسهيلات واستخدام مساعدات الدولة بهدف تحفيز المستثمرين على انجاز أو تمويل مشاريع استثمارية في إقليم البلدية، إذا كان لهذه المشاريع مردودية مالية وتوفر مناصب شغل⁽¹⁾، لأن الاستثمار المحلي يؤدي إلى تشغيل الطاقة الإنتاجية والموارد البشرية، ويعمل على زيادة الدخل الوطني وزيادة النمو الاقتصادي، إضافة لهذا يكلف المجلس الشعبي البلدي بحماية التربة وكل الموارد المائية ويسهر على الاستغلال الأفضل لهما⁽²⁾.

ثانيا: التدخل في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز⁽³⁾: وتتمثل في :

1- المهام الخاصة بالتعمير: يجب على البلدية التزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها قانونا حتى تتمكن من بلورة صورة واضحة عن تطور العمران، وكذا التحكم في توسيع النسيج العمراني، بحيث تتمثل هذه الأدوات في المخطط الوطني للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي⁽⁴⁾.

أ - المخطط الوطني للتهيئة العمرانية: يكون بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، حيث يتم إعداده بناء على مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي، وتتضمن المداولة الموضوعات التي ذكرتها المادة 02 من المرسوم التنفيذي 317/05⁽⁵⁾، ويعتبر أداة للتخطيط والتسيير المجالي والحضري، تحدد فيه التوجهات الأساسية العمرانية لبلدية معينة

(1) الأمر رقم 08/06، المؤرخ في 20 أوت 2001، المعدل والمتمم للقانون رقم 03/01، المؤرخ في 15/07/2006، المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة في 19/07/2006، ص 17.
- وكما أشارت إليه أيضا :

فريدة مزباني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص 55.

(2) المادة 112 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 17.

(3) Sefiane Omar, "Les fondements juridiques de la participation de la commune a la protection de l'environnement", Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, numéro 01, 1997, P 118.

(4) المادة 113 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 17.

(5) المرسوم التنفيذي رقم 317/05، المؤرخ في 10/09/2005، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية، عدد 62، الصادرة في 11/09/2005، ص 09.

ويهدف إلى ضبط التوقعات المستقبلية للتعمير، أخذاً بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، هذا ما جاء من خلال أحكام المواد 16 و18 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽¹⁾.

ولقد حددت المادة 19 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير مجالاته، حيث قسم المخطط إلى أربع قطاعات، والقطاع هو جزء من تراب البلدية، تخصص أراضيها لاستعمالات عامة وأجال محددة للتعمير، والقطاعات المحددة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هي:

- القطاعات المعمرة: كما عرفتها المادة 20 من القانون الخاص بالتهيئة والتعمير، هي عبارة عن أراضي تتواجد أساساً في وسط المدينة وفي أحيائها العتيقة، والتي هي عبارة عن مناطق سكانية وذات كثافة سكانية ضعيفة أو ذات كثافة سكانية عالية ومناطق ذات تعداد وظيفي.

- القطاعات المبرمجة للتعمير: وتشمل الأراضي المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط، أي أنها مخصصة لتحقيق كثافة سكانية تعميرية عالية في أجل لا يتجاوز 10 سنوات .

- قطاعات التعمير المستقبلية: تشمل كل الأراضي المخصصة للتعمير على الأمد الطويل والبعيد في أفق 20 سنة .

- القطاعات غير القابلة للتعمير: وتتمثل في القطاعات التي يمنع فيها كأصل عام أي شكل من أشكال البناء سواء كان بناء جديد أو تعديل أو تغيير في بناية قائمة، غير أنه يمكن في حالة الضرورة والحالة الخاصة أن تمنح رخصة البناء فتكون حقوق البناء في هذه الحالة محددة، وينسب تتلاءم مع الاقتصاد العام بمناطق هاته القطاعات⁽²⁾.

(1) القانون رقم 04/05، المؤرخ في 14/08/2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 51، الصادرة في 15/08/2004، ص04.

(2) المادة 23 من القانون رقم 04/05، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ص07.

ب - مخطط شغل الأراضي: فهو عبارة عن أداة من أدوات التعمير يغطي في غالب الأحيان تراب بلدية كاملة تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي، والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به .
ولقد حددت المادة 31 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير مجالاته، ويتمثل موضوع شغل الأراضي في ما يلي :

- تعيين الكمية القصوى من البناء المسموح به المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء، أو بالمتر المكعب من الأحجام وأنماط البنىات المسموح بها واستعمالاتها.
- التحديد المفصل بالنسبة للقطاع أو القطاعات أو المناطق المعنية بالشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي .

- ضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات .
- تحديد المساحات العمومية الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية، والمنشآت ذات الصلة العامة وكذلك تخطيطات ومميزات طرق المرور .
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب والمواقع التذكارية .
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها .

ويتم تحضير وإعداد هذا النوع من المخططات ورسمه من قبل رئيس البلدية وتحت مسؤوليته⁽¹⁾، بناء على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وبعدها يحال على المجلس الشعبي البلدي من أجل المصادقة عليه، بحيث تتضمن مداولة المجلس الشعبي البلدي ما يلي:
- تذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به .

(1) المادة 34 من القانون رقم 04/05، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ص08.

- بيان لكيفيات مشاركة السلطات العمومية، والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد مخطط شغل الأراضي⁽¹⁾.

حيث تبلغ هذه المداولة للوالي المختص اقليميا وتنتشر لمدة شهر بمقر المجالس الشعبية البلدية المعنية⁽²⁾، وبهدف التصدي لكل المخاطر المهددة للبيئة فلقد أقرت المادة 114 من قانون البلدية بوجود عند إقامة أي مشروع يحتمل الأضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية بحيث تخضع لأحكام متعلقة بحماية البيئة .

2- المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء: وفي إطار سعي البلدية لإقامة مشاريع التجهيزات العمومية أو ذات الطابع الاقتصادي المحلي، ومن باب توفير الاحتياطات العقارية اللازمة لإنجاز هاته المشاريع والمساهمة في تطوير وتنمية إقليمها، تعمل هاته الأخيرة مع المصالح التقنية الخاصة بها من التحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها والسهر واحترام الأحكام المتعلقة بمكافحة السكنات الهشة والغير قانونية، وتباشر الرقابة دائما للتأكد من أن عمليات البناء تتم وفق الشروط المحددة في القوانين، وخضوعها لترخيص مسبق من المصالح المختصة في البلدية⁽³⁾.

ولقد منحت للبلدية هاته الصلاحيات في هذا المجال من أجل الحرص لوضع حد لحالات عدم انتهاء البناءات، ولتحقيق مطابقة البناءات المنجزة أو التي هي في طور الانجاز، وترقية الإطار المبني لتتخذ مظهر جماليا منسجما مع تأسيس تدابير ردية في مجال عدم احترام أجال البناء وقواعد التعمير⁽⁴⁾.

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05، المؤرخ في 2005/09/10، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 1991/05/28، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية، عدد 61، الصادرة في 2005/09/11، ص11.

(2) المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي، ص11.

(3) المادة 115 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص18.

(4) المادة الأولى من القانون رقم 15/08، المؤرخ في 2008/07/20، المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام انجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 2008/08/03، ص19.

3- في المجال السياحي: لقد أوكل المشرع للبلدية مهمة ترقية السياحة وتمييزها لهذا أوجب عليها السهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية لتسيير السياحة في المحيط البلدي، كما منحها القانون حق إنشاء أي مؤسسة أو هيئة ذات نفع محلي يكون لها طابع سياحي، وتظهر مساهمة البلدية في مجال ترقية السياحة من خلال السهر على حماية التراث المعماري الذي تتميز به البلدية عند إنشاء السكنات، والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته، ويعهد إليها أيضا الحماية والمحافظة على الأملاك العقارية والثقافية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكانية⁽¹⁾، وتشجع وتسهل أي مبادرة تساعد على ترقية السياحة وكل الأعمال المرتبطة بها⁽²⁾ ويعمل المجلس البلدي على المحافظة على وعائه العقاري وتمنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، وهي ملزمة أيضا بالحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، كما أناط له اتخاذ كل التدابير التي من شأنها تهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكل العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها⁽³⁾، ويساهم في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية .

4 - في مجال السكن: أما في مجال السكن فلقد منح المشرع الجزائري للمجلس البلدي صلاحية المبادرة والمساهمة في ترقية برامج السكن الواقعة في إقليم البلدية، كما أوجب عليه توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية⁽⁴⁾، ويستفيد من كافة المساعدات المالية والفنية التي

(1) المادة 116 من القانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية، ص18.

(2) المادة 03 من المرسوم رقم 372/81، المؤرخ في 1981/12/26، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981 /12/29، ص1857.

(3) المواد 17 و18 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص18.

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 159.

- كما أشار إليه:

Mekamcha Gaouti," Le processus de développement économique national par les collectivités locales: mythe ou ou réalité" Revue de l'Ecole Nationale d'Administration, numéro

02, 1995, p 69.

تقدمها الدولة لتحقيق هذه الغاية⁽¹⁾، وأن يشجع وينظم كل الجمعيات السكانية التي تهدف إلى حماية وصيانة وترميم المباني أو الأحياء المتواجدة في إقليم البلدية⁽²⁾. كما تدخل تحت مسؤوليته أيضا تسمية كل المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية، ومختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية بتسميتهم باسم المجاهدين والشهداء. ويقوم بالتحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية خاصة المتعلقة بتخليد الثورة التحريرية⁽³⁾.

ثالثا - التدخل فيما يخص مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة

والتسليية

1- في المجال التربوي: وعند استقراء لنص المادة 122 من قانون البلدية، يتضح بأنه فرض عليها أن تقوم على ضوء المقاييس الوطنية العامة وعلى ضوء الخرائط المدرسية المرسومة والمبرمجة بإنشاء مدارس للتعليم الأساسي، وأن تضمن صيانتها، وعهد إليها انجاز وتسيير المطاعم المدرسية، والسهر على ضمان وسائل نقل التلاميذ⁽⁴⁾، كما تقوم بتوفير الأرضية الصالحة لبناء مثل هذه المؤسسات والسهر على صيانتها بعد الانجاز⁽⁵⁾، وخاصة فيما يتعلق بمايلي :

- التدفئة والإنارة والهاتف والتزويد بالماء .
- إصلاح وترميم الأقسام الدراسية وملحقاتها والمساكن الممنوحة بمقتضى ضرورة الخدمة.
- إصلاح التجهيزات الاثائية وتجديدها، وكذلك إلغاء استعمالها إن اقتضى الأمر ذلك .

(1) حسين فريجة، المرجع السابق، ص 197.

(2) المادة 119 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص18.

(3) المادة 121 من نفس القانون، ص18.

(4) حسين فريجة، المرجع السابق، ص 198.

(5) نصر الدين بن الشعيب، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 168.

- تطوير البلدية للأنشطة الثقافية والفنية والرياضية في مؤسسات التعليم الأساسي والتحضيري، وتشجع أي مبادرة تكون في فائدة العمل الاجتماعي⁽¹⁾.

إضافة إلى تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته، والقيام باتخاذ التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحنائق الأطفال والتعليم الحضري والتعليم الثقافي والفني، وذلك على حسب الإمكانيات المتوفرة لديها .

2 - في المجال الاجتماعي: بما أن البلدية تعتبر مكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، لهذا ألزمها المشرع بأن تساهم مع الدولة في التكفل بالفئات الاجتماعية والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، كما أوكلت إليها مهمة حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة من أجل التكفل بهاته الفئات، ويشترط أن تكون وفق السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية⁽²⁾.

3- في مجال الشباب والرياضة⁽³⁾: كما تساهم في انجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية التي يمكنها الاستفادة من مساهمة الدولة، والمتمثلة في دور البلديات للشباب، ساحات وقاعات الألعاب الرياضية، أحواض السباحة، تهيئة ممرات ومساحات رياضية في الأماكن الملائمة، مراكز التهوية...⁽⁴⁾.

وتقدم مساعدات للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية، وتكف بالتنشيط الأعمال الرياضية داخل البلدية وتطويرها، وعليها أن تقوم بتنظيم الأنشطة الرياضية

(1) المرسوم رقم 371/81، المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981/12/29، ص 1402.

(2) سمية عولمي، المرجع السابق، ص 263.

- كما أشار إليه:

Sefiane Omar, op.cit ، P 118.

(3) Mekamcha Ghaouti, op.ci ، p 69.

(4) المادة 02 من المرسوم رقم 373/81، المؤرخ في 1981 /12/26، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981/12/ 29، ص 1860.

الجماهيرية وتنسيق أنشطة كل الجمعيات الرياضية، وتنظيم مهرجانات رياضية داخل البلدية تتخذ كل الإجراءات التي من شأنها أن تضمن تنمية متوازنة لكل الفروع الرياضية⁽¹⁾.

4- في المجال الثقافي: تتولى تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها، وتمارس البلدية في الميدان الثقافي بالخصوص :

تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية وتطويرها، وتحث على المطالعة العمومية وعلى جميع أعمال الإبداع الفني والأدبي، وتحمي وتحفظ الفنون الشعبية على اختلاف أشكالها، وتسهر البلدية على حسن سير الهياكل الأساسية الثقافية واستعمالها الأنسب وتوزيعها توزيعاً متوازياً⁽²⁾.

5- في المجال الديني: تكلف البلدية بمجموعة من المهام الخاصة بالمجال الديني ومن بينها:
- تساهم في صيانة المساجد والمدارس القرآنية والمراكز الإسلامية المتواجدة على تراب البلدية، وتضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة⁽³⁾، وتصلح المقابر وتنشئ مصالح عمومية مكلفة بتنظيم الجنائز .

- تنظم الندوات والمحاضرات والمعارض التي تتعلق بالثقافة الإسلامية تبعاً للبرنامج الذي يقرره وزير الشؤون الدينية، وإعداد قوائم المترشحين لحج بيت الله الحرام، وتحافظ على المساجد التي تكتسي طابعاً تاريخياً⁽⁴⁾ .

(1) المادة 06 من المرسوم رقم 373/81، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في الشبيبة والرياضة، ص1861.

(2) المرسوم رقم 382/81، المؤرخ في 1981/12/26، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع الثقافي، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981/12/29، ص1889.

(3) المادة 122 القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص18.

(4) المادة 02 من المرسوم رقم 386 /81، المؤرخ في 1981/12/26، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981 /12/29، ص1898.

رابعا - التدخل في مجال الاختصاصات المتعلقة بمجال النظافة وحفظ الصحة⁽¹⁾ وطرق البلدية

1 - في مجال النظافة: أنط المشرع الجزائري مهمة المحافظة على الصحة والنظافة العمومية للمجلس البلدي بالمساهمة مع المصالح التقنية للدولة، وذلك وفق للتشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، لأن البلدية تعتبر الجهاز القاعدي الأول المعني بحماية البيئة والنظافة والصحة، وهي صاحبة الاختصاص الأصلي في ذلك، لهذا مكنها المشرع من عدة صلاحيات بواسطتها تستطيع التدخل لفرض احترام البيئة والمساهمة في حماية الصحة العامة، فزيادة على الاختصاصات التي تضمنها قانون البلدية من خلال المادة 123 منه والمتمثلة في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب .
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها .
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها .
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة .
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور .
- صيانة الطرق البلدية .
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها .

(1) Sefiane Omar, op.cit ، p119 .

- وأشار إليه:

ليندة شراشة، "دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، من الموقع الإلكتروني: www.majalah-droit,ici.st، العدد الثاني، جنبر 2012، ص 115.

محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 83.

تتكفل البلدية أيضا في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وذلك بتهيئة المساحات الخضراء وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ، ويكون هذا على حسب إمكانياتها وطبقا للقوانين المختصة بذلك⁽¹⁾.

إضافة إلى هاته الاختصاصات فلقد منحها القانون مجموعة من الاختصاصات الأخرى في عدة نصوص قانونية في هذا المجال وتتمثل في :

لقد أقر المشرع عدة مهام للبلدية ضمن قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة فيسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي الرخص بالنسبة للمنشآت المصنفة في الحالات التي يتطلبها القانون، ويكون ذلك حسب أهميتها وحسب الأخطار التي تتجز عند استغلالها، كما نصت عليه المادة 19 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽²⁾ كما تبدي البلدية رأيها بعد أخذ رأي الوزارة المعنية قبل تسليم الرخص بالنسبة للمنشآت التي قد تلحق أضرار بالبيئة، وتسبب في المساس براحة الجو وذلك كما جاء من خلال أحكام نص المادة 21 من القانون رقم 10/03 .

كما لها دور في تسيير النفايات: فلقد منح القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها⁽³⁾، للبلدية بإنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، ويتم إعداده تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويجب أن يغطي هذا المخطط كافة إقليم البلدية.

ولقد صدر مرسوم تنفيذي رقم 205/07 الذي يحدد كفايات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، ويوضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي

(1) المادة 124 من القانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية، ص19.

(2) القانون رقم 10/03، المؤرخ في 10/03/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 20/07/2003، ص06.

(3) القانون رقم 19/01، المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية، عدد 77، الصادرة في 15/12/2001، ص09.

البلدي⁽¹⁾، حيث ينص المرسوم على تعليق مشروع المخطط البلدي بمجرد إعداده، ويوضع تحت تصرف المواطنين في مقر البلدية لمدة شهر واحد للاطلاع عليه وإبداء الرأي فيه، ويتعين على البلدية أن تضع تحت تصرف المواطنين سجلا مرقما ومؤشرا عليه لتسجيل الآراء المحتملة⁽²⁾.

فالبلدية تتحمل مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها واتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظافة العمومية على إقليمه.

2 - دور البلدية في ترقية الصحة العمومية: لقد أوكلت للبلدية مجموعة من المهام من أجل حماية الصحة وترقيتها، وذلك بتطبيق جميع الإجراءات الرامية إلى ضمان مراعاة القواعد والمقاييس الصحية، كما ألزمتها المشرع بالتطبيق العاجل للتدابير الوقائية الملائمة فور ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض من مصدرها، حيث تشارك البلدية في حملات وأعمال الوقاية من الأمراض المعدية والآفات الاجتماعية التي تنظمها الهياكل الصحية ومستخدميها إلى جانب السلطات العمومية الأخرى، كما تتولى البلدية إلى جانب الولاية اتخاذ التدابير وتطبيق الإجراءات التي تهدف إلى ضمان احترام القواعد والمقاييس الصحية في جميع أماكن الحياة، هذا ما أقره قانون حماية الصحة وترقيتها رقم 05/85⁽³⁾ الذي جاء امتدادا للمرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الصحة⁽⁴⁾، حيث تتكفل البلدية من خلاله بإنجاز الهياكل الصحية البسيطة، وتحرص على توزيعها توزيعا عادلا في تراب البلدية، كما تقوم بتنظيم الأعمال الوقائية، وبإمكانها إنشاء مكاتب لحفظ الصحة في

(1) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 2007/06/30، المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 2007/07/13، ص 08.

(2) المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي، ص 08.

(3) القانون رقم 13/08، المؤرخ في 2008/07/20، يعدل ويتمم القانون رقم 85/05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 2008/08/03، ص 03.

(4) المرسوم رقم 374/81، المؤرخ في 1981/12/26، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981/12/29، ص 1863.

البلدية، وذلك كما جاء طبقاً للمرسوم رقم 146/87 الذي يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة⁽¹⁾ يوضع هذا المكتب تحت تصرف رئيس المجلس البلدي ويساعده على تنفيذ مهام الوقاية الصحية مستخدمون تقنيون .

غير أنه وباستقراء مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد اختصاصات البلدية في مجال حماية البيئة، نجد أنها تتعامل كلها مع الأوساط الطبيعية المختلفة والمشاكل البيئية وفق نمط إداري موحد، أي أنها لا تأخذ بتنوع الخصوصيات الجغرافية والطبيعية للبلديات رغم اختلافها الجوهرية من حيث التكوين، وتفاوت مواردها وتركيباتها البشرية المؤهلة لمعالجة تلك المشاكل⁽²⁾.

3 - في مجال الطرق: فلقد أوكل قانون البلدية من خلال المادة 123 منه للبلدية بمهمة صيانة الطرقات البلدية وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها، ولها صلاحية القيام بأي عمل من طبيعته أن يضمن تطوير شبكة الطرق ومختلف سبل المواصلات في المناطق الترابية التابعة، وتتخذ البلدية في ميدان المنشآت الأساسية للطرق البرية أي إجراء هدفه تحسين وتطوير طرق المواصلات ذات الأهمية الاقتصادية والثقافية أو السياحية الواقعة عبر مختلف أجزاء تراب البلدية، ويتعين عليها أن تقوم على الخصوص بشق الطرق البلدية وجعلها عصرية وانجاز جميع الأشغال الكبرى عبر طرق البلدية، وإنشاء أي مصلحة تقنية ملائمة تخصص للقيام بالصيانة الاعتيادية لشبكات طرق البلدية⁽³⁾ .

ف للبلدية صلاحيات معتبرة لها أثر كبير في حماية الصحة وترقيتها، ولها أثر أكبر في حماية البيئة بصفة عامة، فبإمكانها اتخاذ المبادرة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بحفظ الصحة العمومية وتحسين المحيط وضمان نظافة إقليم البلدية، فتملك قدراً من الاستقلالية في اتخاذ

(1) المرسوم رقم 146/87، المؤرخ في 30/06/1987، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 01/07/1987، ص 1048.

(2) ليندة شراشة، المرجع السابق، ص 116.

(3) المادة 02 من المرسوم رقم 385/81، المؤرخ في 26/12/1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص 1896.

الإجراءات التي تراها مناسبة، وهذا من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة لها حيث تقر لها صلاحيات واسعة وعديدة في التدخل .

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وحرية التدخل

لم يكتفي المشرع بمنح الجهاز التداولي صلاحيات واسعة وإنما منح أيضا للهيئة التنفيذية والجهاز الإداري مجموعة واسعة ومتنوعة من الاختصاصات تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيمارس هذا الأخير نوعان من الاختصاصات محلية ويمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للبلدية، ووطنية قومية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للدولة، فالصلاحيات المحلية هي التي تهم أهل الوحدة الإقليمية بطريق مباشر وبهذا الخصوص يكون اختصاص رئيس البلدية بها اختصاص أصيل، أما الاختصاصات القومية فهي تهدف إلى تحقيق الصالح العام الوطني، فيقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كنائب عن الإدارة المركزية، ولكي تتحقق الاستقلالية الوظيفية للبلدية يجب أن تكون الاختصاصات المحلية لرئيس البلدية، أو الصلاحيات المسندة له بصفته ممثل للبلدية هي الأصل والصلاحيات الوطنية أو المهام الموكلة له بصفته ممثل للدولة هي الاستثناء، كما تتمتع البلدية بحرية التدخل في مجالات عملها بحيث تتمتع بحرية المبادرة في إنشاء وتسيير مختلف المرافق والمصالح التابعة لها، دون تدخل من السلطة المركزية. وأعمالها لا تخضع لأي تعديل وهذا كله نتيجة تمتعها بالاستقلال في مباشرة مهامها .

الفرع الأول - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

تعتبر وظيفة ومهام رئيس المجلس الشعبي البلدي لها أهمية جوهرية، لذلك منحها قانون البلدية اختصاصات واسعة ومتنوعة ومتشعبة، فتنحصر مجمل الاختصاصات التي يمارسها في اتجاهين بعضها يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه سلطة محلية أي ممثلا للجماعة القاعدية، ويمارس بعضها بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري أي ممثلا للدولة، وهذا ما سنوضحه من خلال ما يلي:

أولا - بصفته ممثلا للدولة⁽¹⁾:

إن اختصاصات رئيس البلدية باعتباره ممثلا للدولة هي اختصاصات حصرية يمارسها لوحده بعيدا عن أية مشاركة من المجلس أو نوابه، باستثناء اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق⁽²⁾، ولقد نص المشرع الجزائري على هاته المهام من خلال المادة 85 إلى المادة 95 من قانون البلدية، وتتمثل في:

1- بصفته ضابط الحالة المدنية⁽³⁾: تخص مؤسسة الحالة المدنية بالدرجة الأولى وزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الخارجية، لهذا قامت هاته الوزارات بوضع تعليمة وزارية بالحالة المدنية، حيث تنص هاته التعليمة على القواعد التي يجب إتباعها من أجل التخفيف من النقائص التي تعاني منها هاته المصلحة، وذلك في الميادين التالية⁽⁴⁾: سجلات الحالة المدنية وشهادات ووثائق الحالة المدنية وضباط الحالة المدنية، تتنوع سجلات هاته المصلحة من دفتر للولادات ودفتر للوفيات ودفتر للزواج، ويشترط بأن يكون كل دفتر بنسخ مزدوجة⁽⁵⁾.

أما عن ضباط مصلحة الحالة المدنية فلقد بينتهم المادة الأولى والثانية من قانون الحالة المدنية⁽⁶⁾، فبموجبه أضيف على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون، فبمجرد تنصيبه يصبح ضابط الحالة المدنية، بحيث يسهر على تنفيذ التدابير الوقائية الاحتياطية في نطاق البلدية⁷، ويباشر بنفسه تأدية مهام الحالة

(1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 64 .

(2) مسعود شيهوب، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003، ص 18 .

(3) عمر فرحاتي، "مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 11 .

(4) لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفر للنشر، 1998 ص 29 .

(5) نفس المرجع، ص 30 .

(6) القانون رقم 05/07، المؤرخ في 2007/05/13، المعدل والمتمم للأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن قانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 31، الصادرة في 2007/05/13، ص03 .

(7) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 63 .

المدنية إلا أنه ونظرا لحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه في تسيير مختلف الحياة على مستوى البلدية، وأيضا بتزايد المشاكل اليومية، واستحالة القيام بكل المهام لوحده، فلقد خول له القانون أن يفوض إمضاه للمندوبين البلديين والمنتدبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي، ويرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي، وإلى النائب العام المختص إقليميا .

وعلى العموم تتمثل مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الميدان في ما يلي :

- استقبال التصريح بالولادات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية الخاصة بذلك .
- تسجيل وتحرير عقود الزواج وفقا لما هو منصوص عليه في القانون .
- تلقي التصريح بالوفيات وتسجيلها في سجلات الحالة المدنية المعدة لذلك .
- التصديق على كل توقيع يقوم به كل مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية، والتصديق بالمطابقة على كل نسخة بتقديم النسخة الأصلية منها⁽¹⁾ .

2- بصفته ضابط الشرطة القضائية⁽²⁾: لقد حدد قانون الإجراءات الجزائية ضباط الشرطة

القضائية في نص المادة 15 منه حيث تنص: " يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية:

- "رؤساء المجالس الشعبية البلدية"⁽³⁾، فلقد منحت صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، حيث يناط إليه السيطرة على الجريمة والبحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات، والبحث عن مرتكبيها ومكافحتها في نطاق إقليم البلدية .

يعتبر تمتع رؤساء المجالس الشعبية البلدية باختصاصات ضباط الشرطة القضائية في الغالب نظريا وذلك لتجنب المنازعات التي قد تطرأ، ولكن يستطيعون عمليا مباشرة اختصاصاتهم

(1) المادة 87 من القانون رقم 11 / 10، المتعلق بالبلدية، ص 15.

(2) جلول شيتور، المرجع السابق، ص 182 .

(3) الأمر رقم 02/11، المؤرخ في 2011/02/23، يتم الأمر رقم 155/66، المؤرخ في 08 جويلية 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 2011/02/23، ص 04.

كاملة في البلديات المنعزلة والبعيدة جدا عن مراكز الدوائر حيث لا يوجد فيها قاضي ولا درك وطني، وذلك لما لهم من معرفة شخصية بأهالي البلدية المعنية⁽¹⁾.

3- بصفته ضابط إداري: لقد ميز القانون والفقهاء بين نوعين من الضبط الإداري، وهو الضبط الإداري العام الذي يتشكل من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية تمارسها هذه الأخيرة، وبصفة عامة في كل المجالات وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العام والصحة العمومية والسكينة العمومية في حدود سلطاتها الإقليمية⁽²⁾، أما الضبط الإداري الخاص فهو يتشكل من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية تمارسها هاته الأخيرة في نشاط محدد من أنواع نشاطات الأشخاص، والهدف منه بصفة عامة الحفاظ على النظام العام، وقد يتعلق الضبط الإداري الخاص إما بنشاط معين أو بفئة من الأشخاص⁽³⁾.

حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط إداري المحافظة على النظام بمدلولاته الثلاث الأمن والسكينة والصحة العامة، ولقد توسعت صلاحيات رئيس المجلس البلدي كثيرا في مجال الضبط الإداري، والهدف من وراء ذلك هو الحفاظ واحترام حقوق وحرريات المواطنين، وأيضا من أجل تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية⁽⁴⁾، وتتمثل سلطاته في هذا المجال في ما يلي:

- يكلف بالسهر على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات⁽⁵⁾، فيجب عليه التأكد من الحفاظ على النظام العام⁽⁶⁾، في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها .

(1) كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2004، ص 25 .

(2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط04، سطيف، الجزائر، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010، ص 154

(3) المرجع نفسه، ص 155 .

(4) مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 20.

(5) لخضر عبيد، المرجع السابق، ص 18.

(6) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 91 .

- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
 - العمل على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني .
 - يساهم بالعمل على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرقات العمومية .
 - السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظه عليها .
 - اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنتقلة أو المعدية والوقاية منها .
 - منع إطلاق الحيوانات المؤذية والمضرة ومكافحتها، والسهر على نظافة وسلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع في نطاق إقليم البلدية .
 - السهر على احترام نظافة المحيط وحماية البيئة .
 - تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات ومختلف الشعائر الدينية⁽¹⁾.
- كما يخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي منح رخص البناء والهدم والتجزئة، ويلزم بالسهر على حماية التشريع والتنظيم المتعلقة بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية، ويستعين رئيس المجلس البلدي بالمصالح التقنية للدولة عند ممارسته لهذا النوع من الصلاحيات، حيث ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة الضبط الإداري إلى رئيس المجلس البلدي لاتخاذ الإجراءات المناسبة، ويمارس هاته الصلاحيات المتمثلة في منح رخصة التجزئة أو رخصة البناء بصفته ممثلا للدولة في حالة عدم وجود مخطط لشغل الأراضي .

أما فيما يتعلق برخصة التجزئة فعندما يكون إصدارها من اختصاصه باعتباره ممثلا للدولة يقوم بإرسال ملف الطلب في أربعة نسخ إلى مديرية البناء والتعمير، فتقوم بدراسة الملف المرسل إليها من البلدية عن طريق أدوات التهيئة والتعمير، بعد الدراسة تقوم مصلحة التعمير

(1) المادة 94 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص16.

بإرسال وثيقة تبين فيها كل ما هو مخصص لهذه القطعة الأرضية، ويرسل الرد إلى البلدية مع احتفاظ مصلحة التعمير بنسخة من الملف. ويمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي الرخصة في هاته الحالة بعد الاطلاع على الرأي الموافق للوالي .

فيما يخص رخصة البناء فهي تعتبر رخصة إجبارية قبل القيام بأشغال البناء لأنها تعتبر الوسيلة الأولى الكفيلة بتنظيم عملية البناء، فعند تقدم المعني بطلب الحصول على رخصة بناء فان الجهة المختصة تشرع في الدراسة والتحقق فيه، وبعدها يتعين عليها إصدار قرارها المناسب بشأنه، فقد يكون بالموافقة إذا توفرت الشروط المطلوبة⁽¹⁾، وقد يكون برفض الطلب وذلك كما حددت مجالاته الفقرة الثانية من المادة 44 من المرسوم التنفيذي 176/91، أو بتأجيل البت فيه كما حددته المادة 64 من قانون المتعلق بالتهيئة والتعمير.

كما فرض المشرع على رئيس البلدية والأعوان المختصين بإجراء معاينات ميدانية لكل أشغال البناء التي في قيد الانجاز من أجل التأكد من مدى احترام أصحابها لأحكام قانون التهيئة والتعمير، وفي هذا المجال تتخذ البلدية اجرائين وهما:

- اتخاذ إجراء في حالة البناء دون رخصة: ففي هاته الحالة تباشر في هدم كل بناية أنشئت بدون رخصة دون اللجوء إلى القضاء، وعلى العون المختص أن يحرر محضر ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإلى الوالي المختص في أجل لا يتجاوز 72 ساعة ويصدر في هذا الخصوص وفي أجل 8 أيام رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا بهدم البناء ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة⁽²⁾، ولقد منحت للبلدية صلاحيات أخرى في هذا المجال من أجل الحرص لوضع حد لحالات عدم الانتهاء من البنايات، ولتحقيق ترقية الإطار

(1) المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 03/06، المؤرخ في 2006/01/07، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسلم ذلك، الجريدة الرسمية، عدد الأول، الصادرة في 2006/01/08، ص06.

(2) المادة 76 مكرر 04 من القانون 05/04، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ص05.

المبني ليتخذ مظهر جماليا منسجما مع تأسيس تدابير ردية في مجال عدم احترام أجل البناء وقواعد التعمير⁽¹⁾.

- اتخاذ إجراء في حالة عدم مطابقة البناء للرخصة الممنوحة: فهذه الحالة تكون من اختصاص الجهة القضائية فبعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها في المادة 76 من قانون التهيئة والتعمير، وذلك بتحرير العون المختص محضر بذلك ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة، ونسخة من المحضر إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، ونسخة إلى الوالي المختص، وتبت الجهة القضائية المختصة في الدعوى بإلزام المخالف بمطابقة البناء للرخصة الممنوحة له، أو الأمر بهدم البناء كليا أو جزئيا خلال أجل محدد، وإذا لم يمتثل المعني للحكم القضائي حينها تقوم المصلحة المختصة تلقائيا بتنفيذ الهدم وعلى نفقته⁽²⁾.

لقد أوكل المشرع لرئيس البلدية بعض المهام الأخرى التي يقوم بها بصفته ممثلا للدولة والتي نص عليها من خلال المواد 90 و 91 من قانون البلدية، حيث يمكنه القيام بتسخير الأشخاص والممتلكات وذلك في إطار مخططات تنظيم وتدخل الإسعافات، ووجوب إخطار الوالي بذلك، أما في حالة حدوث أي كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية فلرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة الأمر بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات وذلك طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به .

ثانيا - مهامه بصفته ممثلا للبلدية⁽³⁾

ومن النتائج المترتبة على تمتع البلدية بالشخصية المعنوية وجود شخص يمثلها ويعبر عن إرادتها⁽⁴⁾، ولقد أوكل قانون البلدية هاته المهمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث يقوم من خلال هاته الصفة بمجموعة من الصلاحيات تتمثل في:

(1) المادة 47 من القانون 04 / 05، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ص 05.

(2) الزين عزري، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 38.

(3) Yves Gaudemet, op.cit ,p187 .

(4) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 129 .

يتولى بهاته الصفة تمثيل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والمراسيم التشريفية .

كما يمثلها في كل الأعمال المدنية والإدارية (1).

ويسهر على المحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية، والتي تتشكل من أملاك عمومية وأملاك خاصة (2)، فالأملاك العمومية تنقسم إلى أملاك عمومية طبيعية وأملاك عمومية اصطناعية، وتصنف وفق لأحكام القانون المنظم للأملاك الوطنية (3)، أما الأملاك الخاصة بالبلدية فهي تشتمل على ما يلي:

- جميع البناءات التي تملكها البلدية الغير مصنفة ضمن الأملاك المخصصة للمصالح والهيئات الإدارية .

- المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها المتبقية ضمن الأملاك الخاصة بالبلدية، أو التي أنجزتها بأموالها الخاصة .

- الأراضي الجرداء الغير مخصصة التي تملكها البلدية (4) .

- الأملاك العقارية غير المخصصة التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة .

- العقارات أو المحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية.

- المساكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا والتي نقلت ملكيتها للبلدية .

- الأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك العمومية الوطنية والعائدة إليها .

- الهبات والوصايا التي تقدم للبلدية وتقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون.

(1) المادتين 77 و 78 من القانون رقم 11/10، المتعلق بالبلدية، ص15.

(2) عمر يحيوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2001، ص09.

(3) القانون رقم 14/08، المؤرخ في 20/07/2008، يعدل ويتم القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 03/08/2008، ص10.

(4) عمر يحيوي، الوجيز في الأموال التابعة للدولة والجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 11.

- الأملاك الآتية من الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية التي تم التنازل عنها للبلدية أو انتقلت ملكيتها التامة إليها .
- الأملاك المنقولة والعتاد الذي اقتنته أو أنجزته البلدية بأموالها الخاصة .
- الحقوق والقيم التي اقتنتها البلدية أو أنجزتها، والتي تمثل مقابل قيمة حصص مساهمتها في تأسيس المؤسسات العمومية ودعمها المالي⁽¹⁾.
- كما يعتبر أيضا :
- هو الأمر بالصرف، والمسؤول عن تنفيذ ميزانية البلدية، وعليه متابعة تطور ماليتها⁽²⁾.
- كما يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا، ويتولى أيضا القيام بمناقصات التي تبرمها البلدية ومراقبة حسن تنفيذها⁽³⁾.
- ويتخذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط .
- اتخاذ كل التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية .
- السهر على المحافظة على أرشيف البلدية .
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية .
- يعتبر رئيس المجلس البلدي ممثل البلدية أمام الجهات القضائية حيث يرفع الدعاوي باسمها ولحسابها⁽⁴⁾ .
- له مهمة السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن تنفيذها⁽⁵⁾.

(1) المادة 109 من القانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية، ص17.

(2) لخطر عيب، المرجع السابق، ص 20.

(3) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، ط01، المحمدية، الجزائر ،جسور للنشر والتوزيع، أكتوبر 2010، ص221 .

(4) المادة 82 من القانون رقم 11/10، المتعلق بالبلدية، ص14.

(5) المادة 83 من نفس القانون، ص14.

- كما أشار إليه:

عمر صدوق، المرجع السابق، ص 105.

- كما يستطيع منح رخصة التجزئة أو رخصة البناء بصفته ممثلاً للبلدية، وذلك في حالة وجود مخطط شغل الأراضي وهذا طبقاً للمادة 65 من القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير، فعندما يكون إصدار رخصة التجزئة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية، فإنه يرسل نسخة من ملف الطلب إلى مصلحة التعمير على مستوى الولاية في أجل ثمانية أيام من إيداع الملف، وتقوم مصلحة التعمير على مستوى البلدية بدراسة الملف باسم هذه الأخيرة، وعند الانتهاء من التحقق يصدر رئيس البلدية قراره المتضمن شهادة التجزئة، وهذا كما جاء في نص المادة 14 من المرسوم 176/91 .

كما يدخل ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية أيضاً ما يلي:

1- صلاحيات الجهاز الإداري: لقد أنط قانون البلدية للجهاز الإداري للبلدية مجموعة من المهام يقوم بها بتنشيط وتنسيق من قبل الأمين العام للبلدية، وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ومن بينها:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية .

- وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.

- كما يتلقى التفويض بالإمضاء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات .

- يكلف أيضاً بإعداد محضر تسليم واستلام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، ويرسل نسخة من المحضر إلى الوالي⁽¹⁾.

2- المهام المسندة إليه باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي: فلقد جعل قانون البلدية من مساعدة النواب للرئيس إجبارية، هذا ما جاء في نص المادة 69 من قانون البلدية، كما نص في المادة 79 منه بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ مداولات المجلس البلدي، وهذا

(1) المادة 129 من القانون رقم 10/11 ، المتعلق بالبلدية، ص19.

يعني أن الرئيس ينفذ المداولات بمساعدة نوابه وليس لوحده، لأن المشرع استعمل مصطلح "يسهر على تنفيذ" وليس مصطلح "ينفذ"، وعلى العموم تتمثل الصلاحيات المسندة إليه بخصوص هاته الصفة في:

- يعد مشروع تاريخ وجدول أعمال الدورات بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ويترأسها .
 - يقوم بإرسال استدعاءات دورات المجلس الشعبي البلدي .
 - لقد أناط قانون البلدية له ضبط الجلسة .
 - تعليق المداولات يكون تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي .
- وبمقارنة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المذكورة أعلاه باختصاصاته المنصوص عليها من خلال المواد 58 إلى المادة 80 من قانون البلدية السابق 08/90، نلاحظ أن المشرع في قانون البلدية الحالي قلص من المهام المسندة لرئيس المجلس البلدي التي يقوم بها باعتباره ممثلاً للبلدية لصالح الأمين العام للبلدية، ويتمثل ذلك في أهم وسيلة وهي المتعلقة بعملية التوظيف والتسيير وممارسة السلطة السلمية على عمال ومستخدمي البلدية .

الفرع الثاني: حرية التدخل في جميع المجالات

تتمتع البلدية بحرية كاملة في التدخل باستثناء بعض الميادين التي أوجب عليها المشرع بإجبارية تدخلها في بعضها، بحيث لها حرية في اختيار وقت التدخل وحسب قدراتها وإمكاناتها فلها سلطة كاملة في اتخاذ قراراتها، لهذا لا تخضع قراراتها للتعديل⁽¹⁾، وتتمثل حريتها في :

أولاً - حرية المبادرة:

تتمتع البلدية بسلطة المبادرة، فتباشر اختصاصاتها بإرادتها المنفردة دون إجبار من طرف السلطة المركزية إلا فيما هو مقرر قانوناً، وتمتعها بقدر من الاستقلالية في القيام بالتصرفات حيث أناط لها المشرع سلطة المبادرة في إدارة المصالح العمومية الخاصة بها وفي إنشاء المرافق المحلية⁽²⁾، ولها حرية اختيار الأسلوب الذي تراه ملائم لتسيير مصالحها ومرافقها

(1) نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 10 .

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 98 .

العمومية، ولقد ذكر قانون البلدية الأشكال التي يمكن لها أن تدير بها مصالحها العمومية وتكون في شكل استغلال مباشر أو شكل مؤسسة عمومية، أو عن طريق الامتياز أو التفويض ولقد أشار أيضا للمجالات التي تكون حسب إمكانياتها ووسائلها واحتياجاتها، التي يمكن بواسطتها إنشاء عدد معين من المصالح، ولقد جاءت وفقا للمادة 149 من قانون البلدية وهي كما يلي⁽¹⁾:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة .
- صيانة الطرقات وإشارات المرور .
- الإنارة العمومية .
- الأسواق المغطاة والموازين العمومية .
- الحظائر ومساحات التوقف .
- المحاشر .
- النقل الجماعي .
- المذابح البلدية .
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء .
- الفضاءات الثقافية التابعة لأماكنها .
- فضاءات الرياضة والتسليّة التابعة لأماكنها .
- المساحات الخضراء .

وهذا ما سنوضحه مما يلي من خلال تبيان الأساليب التي تختارها وتعتمد عليها البلدية في تسيير مصالحها العمومية :

1- أسلوب الاستغلال المباشر: ويعني أن تتولى هاته الطريقة الدولة أو هيئات الإدارة العامة بمباشرة إدارة المرافق دون أن تعهد ذلك لأحد أشخاص القانون الخاص، ويكون ذلك باستخدام أموالها وموظفيها مستعينة بوسائل القانون العام، ويترتب على هذا الأسلوب اكتساب

(1) محمد بركات، المرجع السابق، ص 09 .

موظفو هذه المرافق صفة الموظفين العموميين، بالإضافة للصفة التي تلحق أموال هذه المرافق إذ تعتبر أموالاً عامة، و إيراداته تكون من إيرادات الدولة، وجميع مصروفاته تخضع لقواعد الميزانية العامة، والعقود التي تبرمها هذه المرافق تعد عقود إدارية وقراراتها تعد قرارات إدارية ويتم اختيار هذا الأسلوب لاعتبارات سياسية لكون المرفق يرتبط ارتباطاً وثيقاً بكيان الدولة السيادي كمرفق الدفاع ومرفق القضاء ومرفق الأمن هذا من جهه، ومن جهة أخرى أن طبيعة النشاط الإداري تزاوله هذه المرافق غير مريح أصلاً، فيمتنع الأفراد أو الشركات الخاصة عن القيام به، إلى جانب ذلك يعتبر هذا النوع من المرافق محتاجاً إلى جهاز إداري ومبالغ مالية ضخمة، يعجز الأفراد عن توفيرها وتدبيرها، لهذا تعد أنسب طريقة لإدارة المرافق العامة الإدارية، بالرغم من أنه يمكن أن تدار به المرافق التجارية والصناعية⁽¹⁾.

غير أن طريقة الاستغلال المباشر انتقدت فيما يتعلق باستخدامها في إدارة المرافق العامة الاقتصادية، وذلك لتقييد نشاط تلك المرافق بالقوانين واللوائح، وخضوعها لوسائل القانون العام المتميز بالتعقيد وطول إجراءاته، مما يؤدي إلى عجزه عن منافسة القطاع الخاص، ولعدم اتفائه مع المرونة اللازمة لإدارة مثل هذه المرافق هذا من جانب، ومن جانب آخر الموظفون يخضعون للقواعد الحكومية في كل ما يتعلق بتربيتهم وأجورهم وإجازاتهم ومواعيد عملهم، مما يجعلهم يخضعون للنظام الإداري الداخلي، أو ما يسمى بالروتين الحكومي، تخوفاً أو تجنباً للمسؤولية التي تضعف روح الابتكار لديهم⁽²⁾.

ولقد أجازت قوانين البلدية المتعاقبة منذ الاستقلال بإمكانية استغلال مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر، وتجلّى هذا من خلال المادة 212 من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، كما أشارت إليه المادة 134 من قانون البلدية 08/90، وظل المشرع الجزائري متمسكاً

(1) محمد رفعت عبدالوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2012، ص 307.

(2) عتيقة بلجبل، "النظام القانوني للمرافق العامة"، دراسة مقارنة، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2009، ص 256.

بهذا الأسلوب في إدارة المصالح العمومية للبلدية⁽¹⁾، وذلك من خلال المادة 151 من قانون البلدية 10/11.

حيث لا يتمتع المرفق الذي يدار بهذا الأسلوب بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لأن كافة نفقاته وإيراداته تكون مدرجة ضمن ميزانية البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية ويتولى تنفيذها أمين الخزينة، غير أن مقتضيات التسيير وفاعليته قد تقتضي منح المرفق العمومي المدار بطريقة الاستغلال المباشر ميزانية مستقلة كما أكدته المادة 152 من قانون البلدية بحيث تقوم البلدية بتعيين عون عمومي يقوم بتسيير هذا المرفق دون أن تمنح له الاستقلالية المالية.

2 - أسلوب المؤسسة العامة: تعتبر إدارة عامة تمتع بشخصية معنوية مستقلة وتتولى إدارة مرفق أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة⁽²⁾، ويؤدي تنوع نشاط الدولة إلى وجود عدة أنواع من المؤسسات التي تحدثها بهدف مساعدتها في القيام بأداء مهامها، ففي التشريع الجزائري يوجد أصناف معينة من المؤسسات العامة ومن بينها المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي⁽³⁾، والمؤسسة ذات الطابع المهني والمؤسسات ذات الطابع الاقتصادي⁽⁴⁾، والمؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وأيضاً المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني⁽⁵⁾.

يعتبر هذا النوع وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها انتشاراً، بحيث يتميز عن الأسلوب الأول بأن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتكون لها ذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة التي أنشأتها، بحيث تكون تلك الذمة وعاء لحقوقها

(1) محمد بركات، المرجع السابق، ص 05.

(2) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط01، عمان، الأردن، دار وائل للنشر، 2003، ص 172.

(3) يوسف الجميل، زياد أيوب، ألبرت سرحان، القانون الإداري الخاص، ط01، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 150.

(4) عتيقة بلجبل، النظام القانوني للمرافق العامة، المرجع السابق، ص 259 .

(5) يوسف الجميل، زياد أيوب، ألبرت سرحان، المرجع السابق، ص 148.

والالتزاماتها الخاصة بها المترتبة عن نشاطها⁽¹⁾، ويجب أن تتوفر عناصر أساسية في المؤسسة العامة وهي :

- وجود نشاط إداري تتوافر فيه صفات المرفق العام .
- قيام الدولة بإنشاء منظمة أو هيئة عامة لإدارة المرفق العام، ونتيجة إلى ذلك أعتبرها الفقه أسلوب من أساليب الإدارة المباشرة .
- تمنح للمؤسسة العامة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويقصد به أن يكون للمؤسسة مواردها المالية الذاتية التي تكفي لتمويل نفقاتها⁽²⁾، والاستقلال الإداري بحيث تستقل باختيار وتعيين موظفيها بطرقها الخاصة، وتوضع لهؤلاء العاملين أنظمة وظيفية خاصة تحكم حياتهم الوظيفية منذ دخولهم المؤسسة حتى انتهاء خدمتهم لأي سبب من الأسباب⁽³⁾، لأنها شخص من أشخاص القانون العام⁽⁴⁾.

تترتب على استقلالية المؤسسة العامة النتائج التالية:

- تكون للمؤسسة ذمة مالية مستقلة عن الدولة، أي أنها تملك ميزانية خاصة تقوم بإعدادها السلطات التي تدير المرفق، وتزود هذه الميزانية بواسطة المصادر الخاصة المخصصة لنفقات المؤسسة .
- تملك المؤسسة العامة حق قبول الهبات والوصايا التي تتلقاها لتنفيذ أهدافها، كما لها الحق في التعاقد دون أن تحصل في ذلك على رخصة، ولها الحق في كل ما تحصله من رسوم نظير ما تقدمه من خدمات .
- تملك المؤسسة العامة الحق في التقاضي، فيقرر لها حق مباشرة رفع الدعاوي باسمها الخاص للمطالبة بحقوقها من الغير، ويجوز لها أيضا إبرام كافة التعاقدات مع أطراف أخرى.

(1) Manuel_Gros، op.cit ، p32.

(2) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179.

(3) نفس المرجع، ص 180.

(4) Nadine Poulet, Gibot Lecherc, Droit administratif, sources, monyens, contrôles, 3 editions, Bréal, 2007, p 34.

- على المؤسسة العامة أن تقدر مسؤوليتها القانونية، وأن تتحمل نتائج أعمالها وتسال عن الأفعال الضارة التي قد تلحق بالغير⁽¹⁾.

والمشرع أجاز للبلدية إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة²، وذلك بهدف تسيير مصالحها، ولقد نص عليها من خلال الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية في مادته 219، وواصل النص عليها في قانون البلدية السابق رقم 08/90 من خلال المادة 136، ولم يتخلى المشرع الجزائري عن هذا الأسلوب في قانون البلدية الحالي فمنحها إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية⁽³⁾.

فالمؤسسات العامة التي أنشأتها البلدية تتفرد بذمة مالية مستقلة عن ذمة البلدية لتكون ضمانا لدائنيها، وتتمتع باستقلال إداري، فهي تعمل بصورة منتظمة ومستمرة، بحيث تقوم المؤسسة العامة على أجهزة وتنظيمات كوسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها.

3- المقاولات البلدية: تعتبر المقاولات العمومية وحدة اقتصادية ووحدة قانونية فهذا ما يميزها عن المقاولات الخاصة، بحيث تكون هاته الأخيرة ملك لأشخاص خاصة للمقاول نفسه أو شركاء المقاول، بينما المقاولات العمومية هي ملك لأشخاص عمومية للدولة والجماعات المحلية وتخصص لإنتاج السلع والخدمات .

فالبلدية يمكنها إنشاء مقاولات خاصة بها هذا ما جاء من خلال المادة 207 إلى المادة 211 من الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، وأعتبرها وحدات اقتصادية يحدثها المجلس الشعبي البلدي ليحقق من خلالها مخططه الخاص بالتنمية، وإلى جانب المؤسسات العامة فقد منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أما فيما يخص أرباحها فإنها تحول إلى ميزانية البلدية بعد أن يخصم منها الاحتياطات الخاصة بالتمويل الذاتي الذي يحدد مبلغه المجلس الشعبي البلدي بعد المصادقة عليه من قبل عامل العمالة .

(1) عتيقة بلجبل، النظام القانوني للمرافق العامة، المرجع السابق، ص 257 .

(2) مبارك لسوس، المرجع السابق، ص 27.

(3) المادة 153 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 92.

لكن المشرع الجزائري تخلى عن أسلوب المقابلة في تسيير المصالح البلدية، وتجلى ذلك من خلال قانون البلدية الملغى رقم 08/90، وقانون البلدية الحالي فلا يوجد أي نص قانوني يشير إليها .

4 - عقد الامتياز: يعتبر عقدا إداريا تبرمه سلطة إدارية عامة ممثلة في الدولة أو الولاية أو البلدية مع إحدى أشخاص القانون الخاص سواء كان فردا أو شركة خاصة، حيث يتعهد هذا الأخير بإدارة أحد المرافق العامة الاقتصادية على نفقته وبأمواله وبعماله الذين يستخدمهم وعلى مسؤوليته لمدة محددة، مقابل حقه في تحصيل رسوم مالية من المنتفعين بخدمات المرفق، وهو يمثل أساسا المقابل المالي الذي يحصل عليه الشخص أو الشركة الخاصة⁽¹⁾ فبموجب هذا العقد يتعهد أحد الأفراد أو الشركات الخاصة على نفقته ومسؤوليته المالية بتكليف من الإدارة (الدولة الولاية، البلدية)، طبقا للشروط التي توضع له بأداء خدمة عامة للجمهور، مقابل السماح له باستغلال المشروع وحصوله على الأرباح التي يدرها لمدة من الزمن تحدد في العقد بحيث يعود المشروع في نهاية المدة إلى الإدارة⁽²⁾ حيث يتمتع عقد الامتياز بأركان خاصة تميزه عن غيره من العقود بما يلي:

- الأطراف: يتمثل أطراف عقد الامتياز في الإدارة من جهة، وأحد أشخاص القانون الخاص من جهة أخرى .

- المحل: يتمثل محل عقد الامتياز في إدارة مرفق عام، وغالبا ما يكون مرفق اقتصادي .

- الشكل: يتم هذا العقد بموجب وثيقة رسمية تتضمن الأحكام المتعلقة بالمرفق العام وتتمثل في الشروط، تنقسم إلى نوعين شروط تعاقدية وشروط لائحية، وهي التي تتناول الالتزامات المالية بين مانح الالتزام والملتزم، وتحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في القانون

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 318 .

(2) سعيداني لونا سي جحيقة، "عقد الامتياز كأسلوب لاستغلال المرافق العمومية"، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، الواقع والأفاق، المرجع السابق، ص 03.

الخاص، أما الشروط اللائحية هي التي تخص تنظيم المرفق وسيره التي تضعها الإدارة بإرادتها المنفردة وعلى الملتمزم التقيد بها إذا رضي التعاقد مع الإدارة .

فلقد منح المشرع الجزائري هذا الأسلوب للبلدية منذ الاستقلال غير انه أعطى الأولوية لطرق التسيير الاشتراكي على حساب التسيير الخاص، فكانت البلدية تضمن خدمات النقل والسياحة وتوزيع المواد الاستهلاكية، وعليه فقد كان اللجوء إلى عقد الامتياز استثناء عن الأصل وكرس من خلال المادة 220 من الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، ولقد تفهقر في تلك الفترة لأنه أسلوب ليبرالي في إدارة المرافق العامة، لذلك لم يزدهر في الجزائر لأن النظام الاشتراكي كان سائدا في تلك المرحلة، ولكن بعد تبني الدولة الجزائرية للنظام الليبرالي أي بعد التعديل الدستوري في 1989 فتح المجال الاقتصادي للمنافسة ضمن قواعد اقتصاد السوق وسمح للقطاع الخاص بالمساهمة إلى جانب الدولة في تسيير مؤسساتها، وذلك لأن الدولة رفعت يدها عن عدة مجالات كانت تحتكرها، وكان تأثير ذلك واضح على البلدية باعتبارها إحدى مؤسسات الدولة التي تقوم بمختلف المهام الاقتصادية، لذلك أعيد الاعتبار بصفة رسمية لأسلوب الامتياز من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية، ولقد كرس المشرع الجزائري نظام الامتياز كأسلوب لإدارة المصالح العمومية من خلال المادة 1/138 من قانون البلدية السابق رقم 09/08، وأشار لأسلوب الامتياز كذلك في المادة 155 من قانون البلدية رقم 10/11 ولقد وسع المشرع في قانون البلدية الحالي المجالات التي تكون محل امتياز، وذلك كما أشرنا إليه سابقا من خلال المادة 149 منه .

5 - أسلوب التفويض: لقد أجاز قانون البلدية إمكانية تفويض مصالحها العمومية المذكورة ضمن المادة 149 منه، عن طريق برنامج أو صفقة طلبيه هذا ما نصت عليه المادة 156 من قانون البلدية .

فالصفقات العمومية هي عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به وتكون حسب الشروط المنصوص عليها في القانون المنظم للصفقات العمومية⁽¹⁾، وتبرم الصفقة من أجل انجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة، ولقد اشترط المشرع في كل عقد أو طلب أن يفوق مبلغه ثمانية ملايين دينار لصفقة الأشغال واللوازم، أما صفقات الدراسات والخدمات يجب أن يفوق مبلغها أربعة ملايين دينار لاعتبارها صفقة عمومية، هذا كما جاء في نص المادة 06 من المرسوم رقم 03/13 المنظم للصفقات العمومية، ولقد خصص المشرع مبلغ الصفقة التي تختص بها البلديات فأوجب أن تبلغ أو تقل قيمة صفقة الأشغال واللوازم خمسون مليون دينار، أما صفقات الدراسات والخدمات يجب أن تساوي أو تقل قيمة الصفقة عن مبلغ عشرون مليون دينار، فكما ذكرنا أعلاه فالمشرع أجاز للبلدية القيام بنوعين من الصفقات في هذا المجال وهما:

- عقد برنامج: حيث يكتسي عقد برنامج شكل اتفاقية سنوية أو متعددة السنوات تكون مرجعا، ويتم تنفيذها من خلال صفقات تطبيقية تبرم وفقا لأحكام المرسوم الخاص بالصفقات العمومية، ففي الاتفاقية التي تبرم بين البلدية وأحد الخواص تحدد فيها طبيعة الخدمات الواجب تأديتها وأهميتها والموقع ومبلغ عقد البرنامج وبرنامج انجازه⁽²⁾.

- صفقة الطلبات: تخص انجاز أشغال واقتناء اللوازم أو تقديم الخدمات ذات النمط العادي والطابع المتكرر، وتكون مدة صفقة الطلبات سنة واحدة قابلة للتجديد دون أن تتجاوز خمس سنوات، يجب أن تبين كمية أو قيمة الحدود الدنيا والقصى للوازم أو الخدمات التي هي موضوع الصفقة، وتحدد صفقة الطلبات إما السعر وإما ألياته، وإما كليات تحديده المطبق على عمليات التسليم المتعاقبة، ويشترط في تنفيذ صفقة الطلبات بمجرد تبليغ الطلبات الجزئية التي

(1) المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 03/13، المؤرخ في 13/01/2013، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 10/236، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في 13/03/2013، ص06.

(2) المواد 16 و 17 من نفس المرسوم، ص08.

تحدد كفاءات التسليم، وذلك ما جاءت به المادة 20 من المرسوم 03/13 المنظم للصفقات العمومية .

ثانيا - سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بمهامها

بما أن البلدية تخضع لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية فهذا يؤدي إلى أن أعمالها غير قابلة للتعديل سواء ما كان جزئيا أو كليا، وهذا المبدأ ليس إلا نتيجة من نتائج العمل بالنظام اللامركزي⁽¹⁾، وما يترتب عليه من حرية البلدية وسلطتها في اتخاذ كل القرارات المرتبطة بنشاطها⁽²⁾، فالبلدية تعمل بداءة في الأصل وهو منطوق استقلالها، وكونه استقلالا أصيلا لا منحة من السلطة التنفيذية، وكل ذلك في حدود الصلاحيات المقررة لها⁽³⁾، دون التقيد في هذا الشأن من قبل السلطة المركزية إلا في الحالات الاستثنائية التي يجب أن تعرض للمصادقة عليها من طرف الإدارة المركزية، فلا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يصل الأمر إلى حق تعديل الأعمال أو استبدالها بأخرى، لأن فكرة تعديل أعمال المجالس البلدية تكون فقط ضمن النظام المركزي، وفي ظل العمل بأدوات السلطة الرئاسية، حيث يمارس الرئيس الإداري امتيازات والسلطات الرئاسية على أعمال مرؤوسيه بالقدر الضروري واللازم لمقتضيات ولوازم المبادئ الفنية و العملية المتعلقة بالنشاط الإداري، حيث يصدر الأمر والنهي في مواجهة الأعمال، فالرئيس الإداري يمارس السلطة التقديرية في مجال ممارسة مضمون السلطة الرئاسية بالقدر اللازم لتحقيق مبدأ الملائمة، وهذا عكس ما يطبق على أعمال المجالس البلدية لأنها تخضع لأدوات الوصاية الإدارية، فلا يجوز للسلطة المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة عن البلدية في وقت التصديق عليها، فلها أن تصادق أو لا تصادق على الأعمال الصادرة عنها دون محاولة تعديلها، فسلطة التقدير قد

(1) نادية تياب، المرجع السابق، ص 21 .

(2) Samir Boumoula, Dysfonctionnements et inegalites financieres intercommunales, decentralisation réelle ou supposée: cas dun groupe de communes de la wilaya de Bejaia, op.cit, P 30.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 74.

منحت لجهة إدارية مركزية مستقلة وليست تابعة، إلا أن القضاء في الوقت الحاضر قد خفف من حدة هاته القاعدة حيث فرق بين التعديل البسيط الذي تدخله السلطة المركزية على قرارات السلطات اللامركزية وبالخصوص على أعمال المجالس البلدية دون أن يترتب عليه تغيير في جوهر القرارات أو المساس بمضمونه، أما إذا كان من شأنه التأثير على مضمون القرار فإن التعديل غير مقبول، وهو غير قانوني باعتباره شكلا من أشكال إصدار الأوامر⁽¹⁾، ولكن التعديل الأول يمكن قبوله لأنه لا يؤثر على استقلالية اتخاذ البلدية للقرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، ويكون التعديل خاص بالمشروعية لا الملائمة .

فالبدية تتمتع بكامل الاستقلالية في ممارسة صلاحياتها ولها حرية التدخل في جميع المجالات المتعلقة بنشاطاتها، بحيث لا يمكن للسلطة المركزية إعطاء الأوامر والنواهي إليها . ومقابل كل ذلك وكنتيجة لتمتعها بالاستقلالية في اتخاذ قراراتها فإنها مسؤولة مسؤولية كاملة عن النتائج المترتبة عن تنفيذ تلك القرارات .

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 89.

ملخص الفصل الأول :

من خلال ما تقدم نستنتج أن المشرع الجزائري منح للبلدية الاستقلال العضوي الذي يقوم على الاعتراف بوحدات وهيئات وكيانات وأجهزة قانونية منفصلة ومستقلة من الناحية العضوية عن السلطة المركزية، ويتمثل ذلك في آليات الاستقلال الإداري، حيث خصها قانون البلدية بثلاث أجهزة وهي الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي والجهاز الإداري، وأيضاً يندرج ضمن الاستقلال العضوي آليات الاستقلال المالي، والممثلة في موارد مالية ذاتية، بواسطتها تتمكن من أداء جميع اختصاصاتها الممنوحة لها، وينتج عن الاستقلالية المالية أيضاً تمتعها بإدارة ميزانيتها بكل حرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة.

كما منح لها الاستقلال الوظيفي، الذي يعتبر القدرة والقابلية من أجل مباشرة صلاحية النشاطات الخاصة بها، وأن يكون لها اختصاصات أصيلة متعلقة بشؤونها المحلية، بحيث تكون متميزة عن السلطة المركزية، وبواسطته تتمتع بقدر كاف من الحرية في ممارسة مهامها. ومن أجل تحقيق ذلك منح لها سلطة البت واتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصاتها. كما حاول المشرع توسيع مجالات تدخلها، ومنحها الحرية اللازمة لمباشرة كل المهام المنوط إليها بكل حرية واستقلالية، فكلما زاد حجمها زادت استقلاليتها في ممارسة صلاحياتها، وبهذا تتحقق استقلالية البلدية من الجانبين المادي والوظيفي.

الفصل الثاني

مجال وحدود استقلالية البلدية

بما أن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية أي بالاستقلالية، التي تعتبر ركن من أركان وجود اللامركزية الإقليمية، غير أن ذلك لا يعني الاستقلال التام، فمهما اتسع استقلالها فإنه لا يصل إلى درجة الإطلاق، بحيث تصبح عبارة عن هيئة منفصلة عن الدولة وذات كيان سيادي، وإلا أصبحنا أمام نظام اللامركزية السياسية التي تعني الاستقلال الذاتي، لذلك فاستقلاليتها لها نطاق معين يتحدد مجاله بمدى اتساع أو ضيق الرقابة المفروضة عليها، فهي تخضع للرقابة فلا يمكن قيام نظام اللامركزية الإقليمية بدونها، لأنها ركن جوهري فيها لا تنفي معها استقلاليتها، فالتلازم حتمي بينهما، وذلك حفاظاً على وحدة الدولة الإدارية والسياسية، وتعتبر العلاقة بين السلطة المركزية والبلدية من أدق الموضوعات وأهمها على المستوى الإداري والسياسي، لما لها من تأثيرات على تصرفاتها وموظفيها وهيئاتها في تحقيق أهدافها، لذلك لا بد من ضبط هاته العلاقة من خلال عدة صور من الرقابة تمارس عليها من مصادر متنوعة، وهذا ما سنتناوله من خلال هذا الفصل، بالتطرق إلى وسائل وأساليب الرقابة الممارسة على البلدية وتحديد مفهومها وخصائصها، وتوضيح أثرها على مجال ونطاق استقلاليتها، ومدى اتساعها وشدتها أو ضيقها على ضوء القوانين والتنظيمات الحالية، ففي المبحث الأول سنتطرق إلى الرقابة الوصائية الإدارية والشعبية على البلدية، ثم الرقابة المالية والقضائية على البلدية كمبحث ثاني.

المبحث الأول: الرقابة الوصائية الإدارية والشعبية على البلدية وأثارها

سنعالج من خلال هذا المبحث إحدى أهم النقاط المتعلقة بالبلدية، وهي تنظيم علاقتها بجهة الوصاية، والتي تعتبر الركن الثالث من أركان اللامركزية الإدارية، تربط البلدية بصفقتها شخص من أشخاص القانون العام بالسلطة المركزية للدولة، وبذلك سنحدد مفهوم هاته العلاقة ومدى تأثيرها على حرية وسلطة البلدية في اتخاذها للقرارات المتعلقة بأعمالها وأعضائها منفردين أو مجتمعين، كما سنتناول في هذا المبحث العلاقة بين المواطن بصفته المباشرة أو الغير مباشرة بالمجلس الشعبي البلدي، باعتباره هو الذي انتخبه واختاره لتمثيله والإنبابة عنه لخدمة مصالحه، وبالبلدية بصفة عامة باعتبارها مكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ويكون ذلك عبر وسيلة الرقابة الشعبية عليها، وسنوضح تأثيرها على استقلاليتها .

المطلب الأول: الرقابة الوصائية الإدارية

لقد حدث خلاف بين الفقهاء بخصوص التسمية التي ينبغي إطلاقها على الوصاية الإدارية، فمنهم من أطلق عليها مصطلح الوصاية الإدارية، ولكن ما يعاب عن هذا المصطلح هو أن أصوله ترجع إلى القانون المدني وتدل على عديمي الأهلية، غير أنه في القانون الإداري يختلف معنى المصطلح عن القانون المدني، لأنه يدل على الرابطة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، وبما أن هاته الأخيرة تتمتع بالأهلية الكاملة فتكون التسمية قاصرة⁽¹⁾، وذهب فريق آخر إلى إطلاق عليها تسمية الرقابة الإدارية، إلا أن هاته التسمية قد لا تعبر عن نفس المعنى لأنها تختلط بالأنواع الأخرى للرقابة كالرقابة الرئاسية، وعليه ففي اعتقادنا يكون مصطلح الرقابة الوصائية الإدارية أدق من مصطلحي الوصاية الإدارية والرقابة الإدارية. وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا المطلب.

(1) خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص 155.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الوصائية الإدارية

أولاً- تعريفها: هي علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقات القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوطنية، وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة⁽¹⁾.

وتمثل الرابطة التي تجمع السلطة المركزية بالهيئات المحلية المستقلة، حيث تتمكن الحكومة بما لها من سلطة مقررّة بنص القانون من مراقبة الهيئات اللامركزية للتأكد من خضوعها للقانون، ومن مدى تنفيذها للسياسة العامة للحكومة، وبهذا يتضح أن استقلالية البلدية عن الإدارة المركزية تتحني أمام اعتبارات الصالح العام⁽²⁾.

كما تعرف بأنها عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي، بهدف تحقيق المصلحة العامة، لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي، بهذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة والجهة محل الرقابة تابعتان للتنظيم الإداري اللامركزي⁽³⁾، تعتبر ضرورة لازمة لكي لا تتعدم وحدة الاتجاه الإداري في الدولة، ومنعا من تفتت الدولة نتيجة خلق هيئات مستقلة استقلالاً تاماً عنها⁽⁴⁾.

وهي أيضاً التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة لتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية ودعم وحدة الدولة الإدارية، وكل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون⁽⁵⁾.

وبناء عليه يتضح بأن كل تعريف عاجل وركز على جانب معين من عناصر الرقابة الوصائية الإدارية، وعلى ضوء ذلك نستخلص بأنها هي العلاقة القانونية التي تربط بين سلطة

(1) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 226.

(2) رفعت عيد سيد، المرجع السابق، ص 245.

(3) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 226.

(4) محي الدين القيسي، المرجع السابق، ص 27.

(5) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 267.

مركزية وفي بعض الأحيان تمثل سلطة لامركزية تمارس الرقابة على هيئة لامركزية إقليمية أو مرفقيه في مجالات محددة بنص قانوني صريح، تهدف إلى حماية الشرعية والمصلحة العامة في الدولة.

ثانيا - تمييز الرقابة الوصائية الإدارية عن بعض المفاهيم المشابهة

1- مظاهر التباين بين الرقابة الوصائية الإدارية وبين الرقابة الرئاسية: نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى غير أنهما يختلفان في العديد من المعايير ومن بينها:

- من حيث الأسس الشكلية للرقابة: تختلف الرقابة الوصائية الإدارية على الرقابة الرئاسية من حيث الأسس والطبيعة القانونية لكليهما، فالسلطة الرئاسية توجد أليا داخل كل إدارة مركزية⁽¹⁾، فهي من مقومات التنظيم الإداري المركزي، وتعتبر إحدى دعائمه لذلك هي سلطة مفترضة بحكم القانون ولا تحتاج الى نص يقرها⁽²⁾، بينما الرقابة الوصائية الإدارية هي فكرة قانونية بحتة من حيث أسسها وأهدافها ومضمونها، لأنها ذات طبيعة استثنائية، إذ لا يمكن افتراض وجودها إلا في الحدود التي يحددها القانون، لأنها استثناء من الأصل، وهو استقلالية الجهات اللامركزية، فلا تمارس الوصايا الإدارية موضوعيا ووظيفيا إلا على أساس القانون وفي نطاقه فقط، ذلك تطبيقا لقاعدة لا وصاية بدون نص⁽³⁾.

- من حيث الوسائل: تختلف الرقابة الوصائية الإدارية عن الرقابة الرئاسية في العديد من الوسائل ومنها: تعتبر فكرة السلطة الرئاسية أبعد وأوسع من مظاهر وسلطات فكرة الوصاية الإدارية، فوفقا لمنطلق طبيعة علاقة السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس الإداري والعاملين حيث يملك اتجاههم سلطات واختصاصات واسعة وشاملة على شخص العامل المرؤوس، أما

(1) أحمد محبو، المرجع السابق، ص 115.

(2) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط1، عمان، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص 77.

(3) جورج قوديل بيار دلقولقيه، المرجع السابق، ص 304.

سلطات واختصاصات فكرة الوصاية الإدارية فهي محدودة النطاق وناقصة ومقيدة بالقواعد القانونية الموضوعية والإجرائية والشكلية، وذلك باعتبار أن علاقة الوصاية الإدارية هي علاقة بين شخصين أو هيئتين إدارتين مستقلتين⁽¹⁾، لأن الرئيس في الرقابة الرئاسية يستطيع تعديل القرارات الصادرة عن مرؤوسيه بعكس الرقابة الوصائية الإدارية، بحيث لا يجوز لسلطة الوصاية أن تعدل أو تستبدل في قرارات الهيئة الإدارية اللامركزية، بل عليها أن تصادق وتوافق على تلك القرارات وإما رفضها بأكملها⁽²⁾.

- من حيث إمكانية الطعن: يعتبر الطعن منعدم في الرقابة الرئاسية بحيث لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرارات رئيسه الإداري، بينما يجوز في نظام الرقابة الوصائية الإدارية للشخص اللامركزي الطعن بإلغاء تصرفات الغير مشروعة لجهة الوصايا، وذلك حماية لاستقلاليتها وحتى لا يصبح استقلال سوريا⁽³⁾.

- من حيث المسؤولية: الرئيس هو من يتحمل مسؤولية أعمال مرؤوسيه لأن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه وهذا ما يخص السلطة الرئاسية، أما في الرقابة الوصائية الإدارية لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بخصوص أعمال الهيئات اللامركزية .

2- مظاهر الاختلاف بين الرقابة الوصائية الإدارية والوصاية المدنية:

- طبقاً لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين

(1) عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 276.

(2) محي الدين القيسي، المرجع السابق، ص 60.

(3) زكريا المصري، المرجع السابق، ص 219.

قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر⁽¹⁾.

- في الوصاية المدنية شخص واحد يملك سلطة إبرام التصرفات، وهو الوصي الذي يتولى مباشرة الأعمال وإنتاج أثارها القانونية إذا تمت في حدود المشروعية، أما الرقابة الوصائية الإدارية تكون أمام شخصان قانونيان مستقلان ينفصل كل واحد عن الآخر بذاته وشؤونه .

- تهدف الوصاية في القانون المدني إلى حماية الشخص ناقص الأهلية من عدم مقدرته على القيام بالتصرفات السليمة نتيجة نقص إدراكه، بينما الأمر مختلف بالنسبة للهيئات المحلية التي يكون الهدف من الرقابة عليها حماية المصلحة العامة⁽²⁾.

الفرع الثاني- صور الرقابة الوصائية الإدارية على البلدية والآثار المترتبة عنها

تباشر السلطة الوصية المتمثلة في الوالي رقابتها على أعضاء السلطة اللامركزية ألا وهي أعضاء البلدية سواء كانوا منفردين أو مجتمعين في شكل هيئة محلية أو على أعمالهم وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولا - الرقابة الوصائية الإدارية على الأعضاء: تتنوع رقابة سلطة الوصاية بين الأعضاء المعينين والمنتخبين :

فالعضو المعين تربطه بالجهة القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها، كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان إلى آخر⁽³⁾، فيمارس الوالي إلى جانب الرقابة الوصائية الإدارية، رقابة رئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك عندما يقوم بمهامه بصفته ممثل للدولة، فيكون في علاقة تبعية له، إذ يمارس عليه السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين، بحيث يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيهات الوالي وتخضع كافة أعماله التي يمارسها في ذلك الخصوص لرقابة والي

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2007، ص 81.

(2) محمد أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، المرجع السابق، ص 31.

(3) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 177.

الولاية، لهذا الغرض ألزمت المادة 98 من قانون البلدية على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال كافة قراراته إلى الوالي خلال 48 ساعة بهدف بسط رقابته عليها وعدم دخولها حيز التنفيذ إلا بمرور مدة شهر كامل من تاريخ إرسالها للوالي، وهو ما يفيد جواز سحبها أو إلغائها أو تعديلها من قبل الوالي خلال هاته المدة .

كما أن موظفي ومستخدمي البلدية تربطهم علاقة التبعية بالجهة القائمة بالتعيين فيخضعون للسلطة السلمية للأمين العام للبلدية⁽¹⁾، باعتباره يمثل الهيئة الإدارية في البلدية وبالمقابل يخضع الأمين العام لسلطة وإشراف رئيس البلدية، بحيث يمارس عليه كل مظاهر السلطة الرئاسية المقررة بمقتضى قانون الوظيفة العامة باعتباره موظف سامي في البلدية .

كما تمارس السلطة المركزية نوعا من السلطة الوصائية على أشخاص المجالس الشعبية البلدية، وتتمثل سلطتها في إيقاف الأعضاء أو إقصائهم أو عزلهم في حدود الضوابط التي تحددها النصوص القانونية، لأنها تعتبر سلطة استثنائية فلا تستعمل إلا بنص صريح وفي الحدود والقيود التي يرسمها القانون، وتمارس على كل عضو فيه شخصيا⁽²⁾.

1- الإيقاف: تنص المادة 43 من قانون البلدية " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى بصدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة "

ومنه فان سبب التوقيف أو تجميد عضوية المنتخب البلدي تكون نتيجة لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون أدائه لمهامه، وبمقارنة أسباب توقيف العضو البلدي التي جاءت بها المادة 32 من قانون البلدية السابق 08/90 والتي تنص على "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه .

(1) المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 26/91، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين للبلديات، ص 228.

(2) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 202.

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية⁽¹⁾.

ومن خلال النصين يتضح بأن المشرع ضبط هاته الوسيلة بموجب المادة 43 من قانون البلدية الحالي، ولم يترك المجال مفتوح للوالي ولسلطته التقديرية في تحديد وصف المتابعات الجزائية التي تؤدي إلى التوقيف، وإنما عددها وذكرها على سبيل الحصر وذلك في الجناية أو الجنحة التي لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون أدائه لمهامه، فحصر أسباب التوقيف ولم يترك المجال مفتوح، وهذا يضيفي الشرعية والمصادقية على الإجراء في حد ذاته .

ولم يحدد التوقيف بمدة زمنية معينة وإنما يظل مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة، متى تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فورا بالمجلس البلدي وممارسة مهامه غير أن قانون البلدية الحالي تراجع عن إجراء الذي نصت عليه المادة 34 من قانون البلدية 08/90 وهو ضرورة استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي قبل صدور قرار التوقيف، وكأن الأمر لا يهم المجلس البلدي فإقصاء عضو منه يمس المجلس البلدي كله لأن جميع الأعضاء فيه منتخبين وليسوا معينين، وبالتالي يعتبر هذا الإجراء خطير يمس بحرية المبدأ وحرية التقرير واتخاذ الإجراءات التي تخصه، ويؤدي إلى زيادة حدة وثقل الوصاية ودعم منصب الوالي وتدخله في المجلس الشعبي البلدي .

كما أغفل المشرع اشتراط تعليل قرار الوالي المتضمن التوقيف، وهذا التراجع يضر بالعديد من المصالح لأنه يعتبر ضمانا لحقوق المنتخبين، فتسبب قرار التوقيف يمكن للجهات الإدارية والجهات القضائية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب الحقيقية التي صدر بمقتضاها قرار التوقيف، وبه يستطيع العضو الطعن في قرار الوالي .

(1) المادة 32 من القانون رقم 08/90، المتعلق بالبلدية، ص 491.

- و أشارت إليه :

فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 234.

2- الإقصاء: يعتبر الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكيد الاتهام والإدانة وذلك عندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة، فلا يتصور احتفاظه بالعضوية لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس البلدي لذا يتعين إبعاده، ولا يكون هذا الإقصاء إلا نتيجة لفعل خطير يرتكبه العضو، فهو إسقاط كلي ونهائي للعضو الذي تعرض لإدانة جزائية نهائية من قبل الجهات القضائية المختصة، ويستخلف بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي .

فبمقارنة هذا الإجراء بالمادة 33 من قانون البلدية السابق 08/90، نجدها قد أشارت صراحة بأن المجلس الشعبي البلدي هو من يتولى عملية إقصاء العضو لأنه هو الذي يملك هاته السلطة وعلى الجهات الوصية إلا متابعة إجراءات الإقصاء وتأكيدها بقرار يصدره الوالي وهذا يعني أن المشرع في قانون 08/90، أعطى تدعيما كبيرا للامركزية الإقليمية، وبمقارنتها أيضا بالمادة 92 مكرر من قانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر 24/67⁽¹⁾ الذي ينص على أنه في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى العضو المعني، ويرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملحوظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي، بحيث يتم الإقصاء بموجب مرسوم من قبل وزير الداخلية، وعليه يتضح بأن الجهات الوصية كانت تتمتع بصلاحيات واسعة وغير محددة .

وبناء على ما سبق ذكره يتضح بأن المجلس الشعبي البلدي لم تعد له أي سلطة بخصوص وسيلة الإقصاء في قانون البلدية الحالي، فقد منح للوالي فقط سلطة تقرير الإقصاء فهذا يعد تراجع من قبل المشرع والعودة لبعض ما نص عليه الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية وتراجع منه أيضا عن تدعيم اللامركزية الإقليمية على البلدية، وهذا ينتج عنه ضيق استقلاليتها مقارنة بمكان عليه في قانون البلدية السابق .

(1) القانون رقم 09/81، المؤرخ في 04/07/1981، المعدل والمتمم للأمر 24/67، المؤرخ في 18/01/1967، المنضمين القانون البلدي، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 07/07/1981، ص 917.

3- الاستقالة التلقائية: فلقد نصت عليها المادة 45 من قانون البلدية، فالمنتخب البلدي الذي تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، وتعتبر هاته الحالة إضافة جديدة في قانون البلدية الحالي مقارنة بقانون 08/90، غير أن المادة 90 من الأمر 24/67 نصت على نفس موضوع المادة 45 من قانون البلدية الحالي، حيث يعتبر نوع من الإقصاء الذي يتسبب فيه العضو المنتخب نتيجة الإهمال واللامبالاة، فالغياب الغير مبرر يعد سببا مشروعاً لعزل العضو وهدف المشرع من ذلك هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور جلسات ودورات المجلس وأن يولي جلسات المجلس العناية اللازمة .

كما منح المشرع للمنتخب المتغيب ضمانات تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، فان تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، اتخذ قرار المجلس في غيابه ويعد حضوريا ويخطر الوالي بذلك⁽¹⁾.

ثانيا- الرقابة الوصائية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس المحلي فيما تملكه الحكومة من سلطة حل المجلس المحلي أو إيقافه⁽²⁾، ويعتبر حل المجلس من أقصى أشكال الرقابة وأكثرها مساسا باستقلال الهيئات المحلية⁽³⁾، فلذا يحاط بضمانات خاصة، فلا يتخذ هذا الإجراء إلا في إطار ما يسمح به القانون بنصوص صريحة، وذلك ضمانا لاستقلالية جهات الوحدات اللامركزية، مع ضرورة تحديد المدة لتجديد المجالس حتى لا تتعطل المصالح المحلية.

ويكون بإنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي انهاء قانونيا ويتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها⁽⁴⁾، ونظرا لخطورة هاته الوسيلة لقد نص عليها المشرع الجزائري

(1) المادة 45 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص11.

(2) عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص163.

(3) خالد سمارة الزعبي، المرجع السابق، ص 157.

(4) فريدة مزنياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 235.

بصراحة وبدقة، من خلال الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية بموجب المادة 111 إلى المادة 115 على التوالي، حيث ذكر حالات الحل في المادة 111 منه وحصرها في الشغور المتتابع واستقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأي سبب آخر، ولكن رغم هذا التنوع والتعدد في صياغة النصوص القانونية المتعلقة بوسيلة الحل، إلا أنها بقيت مبهمة يشوبها الغموض في تحديد الأسباب الموضوعية والقانونية لإجراءات الحل، حيث جعل لسلطة الوصاية رقابة واسعة على المجلس الشعبي البلدي، وذلك عن طريق وسيلة الحل التي يملكها وزير الداخلية⁽¹⁾، أما قانون البلدية السابق رقم 08/90 فلقد نظم إجراء الحل من خلال المواد 34 إلى المادة 37 وعدد الحالات في المادة 34 منه وتتمثل الحالات في:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.

- الاستقالة الجماعية .

- وجود خلاف خطير بين الأعضاء يحول دون السير العادي لهيئات البلدية .

- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها .

ولكن بقي القصور عندما أهمل المشرع ذكر الشرط الأساسي وهو تعطيل وعرقلت العمل الشرعي للمؤسسات، غير أن قانون البلدية الحالي تدارك النقص الذي كان على مستوى صياغة المواد المتعلقة بالحل، وذلك من خلال المادة 46 منه، وقد ذكر معظم الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل الحالات التي جاء بها فيما يلي :

1- في حالة خرق أحكام دستورية: تعتبر هاته الحالة عادية لأنه لا يمكن اتخاذ موقف

السكوت وعدم التحرك في حال خرق مجلس شعبي بلدي للتشريع الأساسي، وذلك بما يتمتع به من حجية ودرجة إلزام، فجزء مخالفة النص الدستوري هو الحل لأن النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب الاحترام من

(1) نادية تياب، المرجع السابق، ص 28 .

جانبا كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية والمجلس الشعبي البلدي وكذلك المجلس الولائي⁽¹⁾.

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي: وتعتبر هاته الحالة من الحالات التي استحدثها المشرع من خلال هذا القانون، وكانت كنتيجة لما أسفر عنه الواقع وتكون بعد إصدار قرار من طرف السلطة القضائية تقر فيه إلغاء الانتخابات لأسباب عديدة منها المخالفات الكبيرة والجسيمة للنصوص القانونية الواردة في قانون الانتخابات، ويؤدي إلغاء الانتخابات إلى حل المجلس الشعبي البلدي .

3- في حالة الاستقالة الجماعية: وتكون عندما يبادر جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإذا تم ذلك تعين حل المجلس البلدي مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية⁽²⁾.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: يخضع المجلس الشعبي البلدي لإجراء الحل إذا لم يعد يحقق الأهداف التي أنشأ من أجلها، وإذا كان تسييره قد أصابه اختلالات خطيرة وكبيرة وتمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف: يعد حل المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة أمر طبيعي فلا يمكن أن يستمر المجلس في عقد جلساته ودوراته وهو يفتقد لنصف أعضائه، أي أنه فقد الآليات القانونية التي

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294 .

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 225.

- كما أشار إليه أيضا:

محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106.

تمكنه من الفصل في ما يعرض عليه⁽¹⁾ ولكن لا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى تطبيق أحكام المادة 41 من قانون البلدية، وذلك على حسب حالة العضو أي بعد اللجوء إلى تطبيق القوائم الاحتياطية، غير أنه إذا لم يتم إيجاد الأعضاء، فإن الوالي يعد تقريره ويحيله إلى وزير الداخلية الذي يعد بدوره تقريراً ليعرضه على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.

6- في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية: ففي حالة نشوب خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تتعدى الخلافات السياسية التي تكون بينهم، وتؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية وتعطل مصلحة من مصالحها، وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، أوجب حله وذلك للحفاظ على المصلحة العامة.

7- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: ففي حالة الرفع من عدد البلديات أو تقليصها أي ضم بلدية إلى أخرى يستوجب هذا حل المجلسين معا لأنه من غير الممكن أن تدار بلدية بمجلسين، وهذا يؤدي إلى حل المجلسين وانتخاب مجلس جديد.

8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وهي تعتبر من الحالات الجديدة التي استحدثها المشرع في قانون البلدية الحالي، لكن المشرع استعمل مصطلح الظروف الاستثنائية على وجه الإطلاق فلم يحددها على وجه الحصر بل ترك المجال مفتوحاً لأي ظرف قد يؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي.

تعتبر حالات الحل التي جاءت بها المادة 46 من قانون البلدية نفس الحالات التي جاءت بموجب المادة 48 من قانون الولاية⁽²⁾، حيث فصلت في معظم الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي الولائي.

- الآثار المترتبة على إجراء حل المجلس الشعبي البلدي:

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 153.

(2) القانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية، ص 05.

يعتبر إجراء الحل أخطر وسيلة في مجال الرقابة على المجالس الشعبية البلدية لما يشكله من تهديد لاستقلاليتها كهيئة منتخبة من طرف الشعب عن السلطة المركزية، لهذا فرض المشرع صدور قرار الحل بموجب مرسوم، هذا ما نصت عليه المادة 35 من قانون البلدية السابق 08/90 غير أنه تنوعت المراسيم التي صدرت بخصوص حل المجالس الشعبية البلدية وذلك بحسب الظروف التي كانت سائدة في تلك الفترة بين مراسيم تنفيذية، وذلك بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ⁽¹⁾، فلقد مكن الحكومة من حل المجالس الشعبية البلدية بموجب مراسيم تنفيذية⁽²⁾، وأيضا بناء على مراسيم رئاسية وهذا ما

-
- (1) المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في 09/02/1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، الصادرة في 09/02/1992، ص 285.
- (2) من خلال المراسيم التنفيذية التالية :
- المرسوم التنفيذي 142/92، المؤرخ في 11/04/1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 12/04/1992، ص 797.
 - المرسوم التنفيذي 436/92، المؤرخ في 30/11/1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 85، الصادرة في 02/12/1992، ص 2165.
 - المرسوم التنفيذي 56/93، المؤرخ في 27/01/1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 13، الصادرة في 28/02/1993، ص 05.
 - المرسوم التنفيذي 106/93، المؤرخ في 05/05/1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 30، الصادرة في 09/05/1993، ص 05.
 - المرسوم التنفيذي 128/93، المؤرخ في 29/05/1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 36، الصادرة في 30/05/1993، ص 04.
 - المرسوم التنفيذي 05/94، المؤرخ في 02/01/1994، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 01، الصادرة في 02/02/1994، ص 05.
 - المرسوم التنفيذي 49/94، المؤرخ في 26/02/1994، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 11، الصادرة في 28/02/1994، ص 06.
 - المرسوم التنفيذي 238/94، المؤرخ في 10/08/1994، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 17/08/1994، ص 05.
 - المرسوم التنفيذي 63/95، المؤرخ في 02/02/1995، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 02/02/1995، ص 08.
 - المرسوم التنفيذي 91/95، المؤرخ في 25/03/1995، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 18، الصادرة في 15/04/1995، ص 09.

تجلى من خلال صدور المرسوم الرئاسي 254/05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية في منطقة القبائل⁽¹⁾.

غير أن المشرع في قانون البلدية الحالي نص صراحة على أن قرار الحل يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية⁽²⁾.

ويترتب عن حل المجلس الشعبي البلدي تشكيل مجلس مؤقت يعينه الوالي خلال عشرة أيام التي تلي الحل وتقتصر سلطاته على الأعمال الجارية وعلى القرارات التحفظية والمستعجلة التي تكفل المحافظة على أملاك البلدية وحمايتها، إلا أنه وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ من خلال مادته الثامنة، حيث نصت على أسباب جديدة للحل وذلك عند تعطيل العمل الشرعي للسلطة العمومية أو عرقلتها بسبب تصرفات مثبته أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، وقد تم بموجب ذلك حل العديد من المجالس الشعبية البلدية ولم يكن بصفة شاملة وإنما تم بصفة تدريجية، كما ظهر من خلال المراسيم التنفيذية المتضمنة حل المجالس الشعبية البلدية التي أشرنا إليها سابقا إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 162/95، وعوضت بمندوبيات تنفيذية⁽³⁾، بدل من تعويضها بالمجالس المؤقتة التي نصت عليها صراحة المادة 36 من قانون البلدية السابق 08/90، وقد استمر العمل بالمندوبيات التنفيذية ابتداء من أبريل 1992 إلى غاية إجراء الانتخابات المحلية في أكتوبر 1997⁽⁴⁾.

إلا أنه في قانون البلدية الحالي تراجع المشرع عن النص على تعويض المجلس البلدي المنحل بمجلس مؤقت وأستبدل بمتصرف ومساعدين عند الاقتضاء يعينان بموجب قرار صادر

(1) المرسوم الرئاسي رقم 254/05، المؤرخ في 20/07/2005، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 51، الصادرة في 20/07/2005، ص 08.

(2) المادة 47 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 11.

(3) المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ص 286.

(4) ناصر لباد، "الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية"، مجلة إدارة، الجزائر، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 01، 1999، ص 129.

عن الوالي وذلك خلال عشرة أيام التي تلي الحل، توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد⁽¹⁾.

وحرصا على ضرورة الحفاظ على الاستقرار في حالة حل المجالس الشعبية البلدية لذلك أكد المشرع ضرورة إجراء انتخابات جديدة خلال 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، غير أن المادة 100 من القانون العضوي للانتخابات منعت إجراء الانتخابات إذا تم الحل في السنة الأولى من تاريخ التجديد العادي للمجلس الشعبي البلدي، وكما يمنع أيضا إجراء انتخابات إذا تم الحل في السنة الأخيرة أي السنة الخامسة، وذلك طبقا لما جاء في المادة 49 من قانون البلدية.

وحسنا فعل المشرع على هذه الإجراءات وذلك لأنه يهدف إلى إيجاد نوع من استقرار البلدية سواء ما يخص السنة الأولى أو الأخيرة من تلك العهدة وحصر امكانية إجراء الانتخابات الجديدة من السنة الثانية إلى السنة الرابعة من العهدة الانتخابية .

ثالثا - الرقابة الوصائية الإدارية على الأعمال⁽²⁾

تمارس السلطة الوصائية والمتمثلة في الوالي هاته الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي سواء كانت على الأعمال الايجابية والتي تكون بصدد إعداد المداولة، أو كانت على الأعمال السلبية التي تخص الإجراءات التي تضمن اضطلاع المجلس الشعبي البلدي بمسؤولياته القانونية، وتعتبر أشد قسوة من الرقابة على الأعمال الايجابية⁽³⁾، وهي الرقابة التي تمارسها جهة الوصايا على القرارات الإدارية أو على العقود التي تبرمها، ومن خلال قانون البلدية

⁽¹⁾ المادة 48 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 11.

⁽²⁾ Nadine Poulet ، Gibot Lecherc ، op.cit ، p 28 .

- و أشار إليه :

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

عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 162.

⁽³⁾ زكريا المصري، المرجع السابق، ص 215.

- و أشار إليه:

خالد علي سماره، المرجع السابق، ص 277.

10/11 يتضح بأن المشرع منح للوالي ثلاث وسائل من أجل ممارسة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في الأشكال التالية:

1- التصديق: فوصاية التصديق تعتبر خاصة لأنها لا تكون إلا بشأن التصرفات والأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر، كما ألزم المشرع السلطة المركزية بفترة زمنية محددة لتوضيح موقفها من القرار بالتصديق عليه أو برفض التصديق، وإلا اعتبر سكوتها للمدة التي حددها القانون تصديقاً ضمناً⁽¹⁾، وهو إجراء يجوز بمقتضاه لسلطة الوصاية بأن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون أو مساسه بمصلحة عامة⁽²⁾، فلقد أخضع قانون البلدية بعض الأعمال الصادرة عنها لوصاية التصديق من طرف السلطة المركزية، ولقد أقر المشرع الجزائري بهذا النوع من الرقابة عبر القوانين المتعاقبة المنظمة للبلدية بوجود شكلين للتصديق وهما التصديق الضمني والتصديق الصريح .

أ- المصادقة الضمنية: لقد نص عليه المشرع الجزائري في الفقرة الأولى من المادة 107 من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية⁽³⁾، كما أقره أيضاً في قانون البلدية السابق 08/90 من خلال المادة 41 منه⁽⁴⁾، وواصل المشرع النص على المصادقة الضمنية من خلال قانون البلدية 10/11 في المادة 56 منه، وتنص "تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوم من تاريخ إيداعها بالولاية "حيث يتضح من خلالها بأن المشرع وسع من مدة إيداع المداولة لدى الولاية بالمقارنة بقانون البلدية السابق من خمسة عشرة

(1) رفعت عيد سيد، المرجع السابق، ص 250.

(2) حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 178.

(3) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، المرجع السابق، ص 79.

(4) عمار بوضياف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، عدد الأول، 2010، ص 12.

يوم إلى واحد وعشرون يوم من تاريخ إيداعها لدى الوالي، وبالتالي يعتبر رجوع المشرع والأخذ بنفس المدة التي نص عليها الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية وهي مدة عشرون يوم .

ب- المصادقة الصريحة: نظرا لأهمية بعض أنواع القرارات الصادرة بناء على مداوات المجلس الشعبي البلدي فان القانون اشترط المصادقة الصريحة عليها كتابيا لكي يتم تنفيذها⁽¹⁾ لقد نص المشرع على هذا النوع من الرقابة في قانون البلدية 10/11 وحدد مواضيع المداوات الخاضعة للتصديق الصريح من قبل الوالي في المادة 57 منه، وتتمثل في: المداوات التي تتضمن موضوع إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، والمداوات التي تخص الميزانيات والحسابات، والمواضيع التي تخص قبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية .

ومن خلال مضمون هاته المادة يتضح بأن المشرع وسع من نطاق المداوات التي تخضع لجهة الوصاية بعد ما كانت نوعين فقط في قانون البلدية السابق، وهما المواضيع المتعلقة بالميزانيات والحسابات، والمداوات التي تتضمن موضوع إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، حيث قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا، وهذا من أجل التحقق في مصدر الهبة حتى يتم التأكد من خلوها من أية شبهة قد تثار من هذا الجانب وذات الأمر ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تضم طرفا أجنبيا، فمن حق الوالي باعتباره ممثلا للسلطة أن يتحقق في مدى تطابق بنودها مع القوانين، وهذا الإجراء لا يمس بسلطة المجلس البلدي، ومن أجل الحفاظ على وعاء الملكية البلدية وجب اخضاع المداولة التي تخص التنازل عن الأملاك العقارية للمصادقة الصريحة للوالي، أما فيما يخص موضوع الميزانيات والحسابات وذلك نظرا لأهمية الميزانية وما لها من علاقة بالخزينة العامة أوجب

(1) عتيقة بلجبل، "فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 196.

- وأشار إليه:

عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب، المرجع السابق، ص 13.

خضوعها للمصادقة الصريحة من قبل الوالي، وهذا الموضوع نص عليه المشرع من خلال جميع القوانين المنظمة للبلدية، ولقد تشابهت المواضيع التي جاءت حصرا في المادة 57 من قانون البلدية الحالي مع مواضيع المجالات التي نص عليها في الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية، التي أوجب خضوعها لتصديق الوالي، والمتمثلة في الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغى أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم ونقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية، عدد الموظفين وأجورهم وما يخص الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو بشروط أو بتخصيصات⁽¹⁾.

- النتائج المترتبة عن إجراء التصديق: حيث تكون كما يلي:

قبل التصديق: يعتبر العمل قبل التصديق عملا صحيحا وقائما قانونا وذلك لأنه بإمكان البلدية الرجوع في قرارها بالسحب أو الإلغاء، كما لا يجوز للشخص تنفيذه ولا يجوز له الطعن فيه قبل إجراء المصادقة عليه أمام القضاء، وأيضا بما أنه لا يجوز على الصيغة التنفيذية لهذا لا يمكن أن يكون محل متابعة أمام قضاء الإلغاء لأن هذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا من تاريخ التصديق عليها وذلك باعتبار القرار معلق على شرط واقف يحتاج إلى تصديق الجهة الوصية.

بعد التصديق: تعتبر المداولة بعد تصديق الوالي عليها قابلة للتنفيذ ونهائية كما لا يجوز للجهة الوصية الرجوع في تصديقها، كما أن التصديق لا يغطي العيوب القانونية التي تكون قد لحقت بالعمل الصادر عن البلدية، وأن ميعاد الطعن القضائي لا يسري إلا من تاريخ المصادقة عليه من طرف السلطة الوصية .

عند رفض التصديق: فإذا لم يتم المصادقة على المداولة التي فرض القانون المصادقة عليها فان البلدية تتحلل من تعهداتها ومسؤولياتها التي تصبح من ذلك الوقت غير قابلة للبقاء

(1) المادة 107 من الأمر رقم 24/67 ، المتعلق بالبلدية، ص100.

وعليه تصبح بدون أثر، وذلك لأن التصديق يعتبر من الأعمال المتعلقة بالنظام العام وقد أوجبه القانون بقصد حماية المشروعية والمصلحة العامة.

وعليه فإن التصديق لا يمس بسلطة المجلس البلدي في اتخاذه لقراراته وذلك لأنه لا يجوز لسلطة الوصاية التصديق جزئيا أي أن توافق على جزء من قرار البلدية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، فذلك يعد تعديلا للقرار وهي لا تملك هذا الحق لأنه يخالف فكرة اللامركزية كما يمكن للبلدية الرجوع أو العدول عن قرارها أو تعديلها بعد التصديق عليه من السلطة المركزية، ولكنه يخضع للتصديق للمرة الثانية في هاته الحالة، ويعتبر المجلس الشعبي البلدي المسؤول على القرار من أضرار وهو وحده الذي يتحمل النتائج التي قد تنشأ بسبب تنفيذه ولا تسأل السلطة المركزية عليه بالرغم من أنها صادقت عليه.

2- الإلغاء (الإبطال)⁽¹⁾: هو ذلك الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية، على أن ينسب بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هاته السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة الأجل، لاستقرار الأوضاع القانونية يكون إلغاء قرار الهيئة اللامركزية من تلقاء نفس السلطة الوصائية أو بناء على طلب الذي يقدمه ذوي الشأن⁽²⁾. ويعتبر قرار إداري تتخذه جهة الوصايا استنادا إلى سلطتها لإزالة قرار جهة لامركزية لمخالفته مبدأ المشروعية أو مساسه بالمصلحة العامة⁽³⁾.

فالإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم اتفاق قرار المجلس الشعبي البلدي مع المشروعية أو المصلحة العامة، لأنه يعتبر سلطة استثنائية بيد السلطة المركزية في المجالات التي ذكرها المشرع على سبيل الحصر في قانون البلدية، وإلا اعتبر ذلك مساسا بمبدأ استقلالية البلدية

(1) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 53.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 40.

(3) حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 184.

وأهلية تصرفها في شؤونها، ولقد اشترط قانون البلدية خضوع بعض المداولات لسلطة الإلغاء وذلك من خلال نوعين من البطان، قد يكون مطلق وقد يكون نسبي .

أ - المداولات الباطلة بطلان مطلق: تبطل المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي إذا كانت تعالج إحدى المواضيع المذكورة في المادة 59 من قانون البلدية، حيث ما يستشف من هاته المادة أن المشرع الجزائري خول للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار غير مسبب دون التقيد بمواعيد وأجال معينة، واعتبر مداولات البلدية التي تمس وتخرق الدستور والمخالفة للقوانين والتنظيمات تكون باطلة بحكم القانون، وعليه فالمشرع قصد من بطلان هذا النوع من المداولات هو الحفاظ على مبدأ المشروعية .

وأیضا عندما تكون المداولات مخالفة للشكل والإجراءات التي فرضها المشرع فإنها تكون ملغية وباطلة بحكم القانون، فتعتبر جميع المداولات التي تحرر بغير اللغة العربية باطلة بطلان مطلق.

وعندما يكون موضوعها يمس برموز الدولة وشعاراتها، وهي التي تمس بدين الدولة ولغتها الرسمية، فالمداولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية و الجهوية والمحسوبية والتي تقيم علاقات الاستغلال والتبعية والتي تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر، تعتبر هاته الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده التقيد بها بل مختلف الهيئات والمجالس⁽¹⁾.

- الآثار المترتبة على سلطة الوالي بالإلغاء المطلق وتأثيره على حرية المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ القرارات:

لقد قلص المشرع الجزائري الحالات التي بواسطتها يمارس الوالي رقابة الإلغاء المطلق على مداولات المجلس الشعبي البلدي مقارنة بما جاء به من خلال القوانين المنظمة للبلدية السابقة

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق في الجزائر، المرجع السابق، ص 210.

حيث ألغى حالة المداولات التي يتناول فيها المجلس الشعبي البلدي مواضيع تخرج عن اختصاصاته، وأيضا حالة المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية له .

ولقد جاء بحالات جديدة ومنها موضوع المداولة التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ولم يرد ذكرها في قوانين البلدية السابقة، وحسنا فعل المشرع بهذه الإضافة ليحافظ على رموز الدولة وأيضا فيما يخص المداولات غير محررة باللغة العربية، وذلك من أجل المحافظة على اللغة الرسمية للدولة، لهذا رتب عنها بطلان تلك المداولة .

كما حافظ المشرع على حالة بطلان المداولة التي تكون مخالفة للدستور والقوانين والتنظيمات وجاء ذكرها عبر مختلف القوانين المنظمة للبلدية المتعاقبة حيث أشار إليها في المادة 102 من الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، وأيضا وفقا لنص المادة 44 من قانون البلدية السابق 08/90، ونص عليها في المادة 53 من قانون البلدية 10/11 كما أشرنا إليها سابقا.

ولقد أغفلت المادة 102 من الأمر 24/67 إجراء التعليل في قرار الوالي المتضمن لإبطال المداولة بطلان مطلق، واشترط المشرع تسبب القرار من خلال قانون البلدية السابق 08/90⁽¹⁾ لكن في قانون البلدية الحالي تراجع عن شرط تعليل قرار الوالي المتضمن إلغاء المداولة، فهذا الإغفال يؤثر على استقلالية البلدية في اتخاذها لقراراتها وذلك بفتح المجال أمام الوالي لإبطال المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، وتصبح قراراته مهددة بالبطلان ومن دون معرفة سبب الإبطال، مع أن هذا الأخير تعتبر ضمانته بيد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وحتى يقف الأعضاء على الأسباب التي من أجلها أعدم الوالي مداولتهم، وبناء عليه يمكنهم الطعن الإداري أو القضائي في سبب إلغاء تلك المداولة .

ب - المداولات القابلة للإبطال :

- حالاتها: قد تواجه أعمال المجالس الشعبية البلدية نوعا آخر من البطلان إلى جانب البطلان المطلق، وذلك متى شاب المداولة عيب من عيوب عدم الشرعية وذلك طبقا لما جاءت

(1) عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب، المرجع السابق، ص 216.

به المادة 60 من قانون البلدية 10/11، فيتضح من خلالها بأن مداولة المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا خالفت ما جاء في مضمون هاته المادة، حيث يلغي الوالي بقرار معطل كل مداولة التي يشارك فيها الرئيس أو أي عضو من المجلس البلدي لديهم فيها مصلحة شخصية أو لأزواجهم أو أصولهم أو لفروعهم إلى الدرجة الرابعة أو يشاركوا في المداولة كوكلاء، فهكذا جاءت هاته المادة أكثر تفصيل مقارنة بما جاء به في المادة 45 من قانون البلدية السابق 08/90.

ولقد قيد المشرع الجزائري الوالي أثناء قيامه بممارسة هذا النوع من الرقابة وإصدار قرار الإبطال بمدة خمسة عشرة يوم من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية، فهذا ما نصت عليه المادة 104 من الأمر 24/67 المنظم للبلدية، ومهلة شهر من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية في قانون البلدية السابق 08/90 في مادته 45، وإلا تصبح المداولة قابلة للتنفيذ، أما في قانون البلدية الحالي فلقد تراجع المشرع على شرط المدة وفتح المجال أمام الوالي بإلغاء المداولة متى اكتشف أنها تخالف نص المادة 60 من قانون البلدية، وبذلك تصبح المداولة قابلة للإبطال في أي وقت، وهذا قد يؤثر سلبا على عمل المجلس الشعبي البلدي ويؤدي إلى عدم استقراره لأن القرارات التي يتخذها مهددة بالبطلان .

ولقد أضاف قانون البلدية من خلال الفقرة الرابعة من المادة 60 منه بإلزام أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بأن يصرح بذلك إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما إذا كان هذا الأخير في تلك الوضعية فعليه الإعلان عن ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

ولقد تراجع المشرع على الإجراء الذي بواسطته يتمكن كل شخص له مصلحة بأن يطلب من الجهة القضائية إلغاء القرار الصادر عن الوالي خلال مدة معينة، غير أن هذا الإجراء أقره في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(1) المادة 60 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص12.

- الآثار المترتبة على البطان النسبي: الغاية التي يهدف إليها المشرع من خلال منح الوالي سلطة الرقابة وإبطال هذا النوع من المداولات هي المحافظة على مصداقية هذه المجالس ومكانتها لدى المنتخبين، وأن يبعد الأعضاء على جميع الشبهات، وحتى يلزمهم بالتداول في ما يخدم الصالح العام وينهض بالتنمية المحلية، بعيدا عن تحقيق مصالحهم الخاصة والذاتية .

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي أجاز قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة على قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها⁽¹⁾.

3- الحلول: تتمثل هاته الوسيلة في إمكانية حلول سلطات الوصاية الإدارية محل المجالس المحلية والتصرف بدلا منها ونيابة عنها، حيث تحقق ممارسة هذه السلطة الرقابية حينما يمتنع المجلس المحلي عن اتخاذ قرار معين بشأن بعض الاختصاصات الإجبارية التي يتعين عليه ممارستها إلزاما، ويعد ذلك التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية من أخطر أنواع الرقابة التي يمارسها هذا الأخير، وأشدّها تأثيرا على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية خاصة منها البلدية، لأن كقاعدة عامة تعمل الهيئات الإقليمية بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي حددها القانون .

أ- شروطها وقيودها: وبما أن سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية، ونظرا لخطورة تلك الوسيلة فلقد أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة، ومن أجل صحته يشترط فيه:

*- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا بحيث يكون امتناعها عنه عملا غير مشروع بمعنى أن تكون قد رفضت القيام بعمل الذي ملزمة به قانونا، وأن تكون قد أهملت القيام به⁽²⁾.

(1) المادة 61 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص12.

(2) حسين طاهري، المرجع السابق، ص 47.

*- إخطار المجلس المحلي بضرورة القيام بالتصرف أو اتخاذ القرار، وإفصاح المجلس المحلي عن إرادته بالامتناع عن القيام بالعمل الذي أوجب القانون القيام به، لذا لا يتوافر هذا الشرط إلا إذا تبين أن المجلس قد دعي للقيام بالعمل ورفض أو امتنع عن أدائه، فلا يمكن السكوت عن تقاعس وإهمال المجالس المحلية عن القيام بالأعمال المنوطة بها قانونا نظرا لما ينطوي عليه من أهمية في حياة سكان الوحدة المحلية⁽¹⁾.

فإذا توافر الشرطان السابقان تملك سلطة الوصاية الحلول محل المجالس المحلية لاتخاذ القرار الإداري أو القيام بالتصرف بدلا منها ونيابة عنها ولحسابها شريطة وجود نص تشريعي صريح يجيز ذلك، فهذا ما فعله المشرع الجزائري ونص على هاته الوسيلة صراحة في قانون البلدية، ولقد منح المشرع بموجب المادة 100 منه الحق للوالي في اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من أجل ضمان ديمومة واستمرارية المرافق العمومية، كما أجاز له أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة للمحافظة على الأمن والسلامة والنظافة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، بشرط عدم قيام السلطات البلدية بذلك⁽²⁾، غير أن المشرع في هاته المادة أغفل ولم يشر إلى الإجراء الخاص المسبوق لعملية الحلول، ألا وهو توجيه اعذرا للسلطات البلدية ومنحها مهلة قانونية لاستدراك أخطائها، وهو ما يؤدي إلى المساس بمبدأ استقلالية البلدية وذلك لأن القاعدة العامة أن البلدية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، غير أن الحلول الذي نصت عليه هذه المادة يعتبر أسلوبا للسلطة الرئاسية وليس نوعا من أنواع الرقابة الوصائية الإدارية، وبالتالي يقيد من استقلالية البلدية.

(1) علي خطار الشنطاوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 252.

(2) المادة 100 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 17.

كما أجازت المادة 101 من قانون البلدية للوالي بأن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد اعذاره ومنحه مهلة لذلك عندما يتقاعس أو يتماطل ويمتنع عن اتخاذ القرارات التي ألزمته بها القوانين والتنظيمات⁽¹⁾.

وأيضاً نص المشرع الجزائري عن وسيلة الحلول من خلال المادة 102 من قانون البلدية حيث تمارس سلطة الوصاية المتمثلة في الوالي رقابة واسعة على ميزانية البلدية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية⁽²⁾، وذلك في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها إليه مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إيداعها لديه، وبعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخضاع الميزانية لمداولة ثانية من طرف المجلس البلدي، ويكون ذلك خلال عشرة أيام وفي ذات الوقت يعذر الوالي المجلس البلدي بأنه إذا صوت عليها مجدداً بدون توازن أو إذا لم ينص على النفقات الإجبارية، وفي حالة لم يقر المجلس البلدي بالتصويت على الميزانية وفق الشروط السالفة الذكر في أجل ثمانية أيام التي تلي ذلك الأعذار، ففي هاته الحالة يتدخل الوالي ويضبط الميزانية تلقائياً ويحل محل المجلس الشعبي البلدي في ذلك .

كما يمارس الوالي سلطة الحلول أثناء تنفيذ الميزانية المصحوب بعجز، ويكون في حالة إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية لامتناس وضمن توازن الميزانية الإضافية عندما يترتب على تنفيذها عجز، فإذا تحققت تلك الحالة فيتم اتخاذها من قبل الوالي وبإمكانه اتخاذ الإجراءات اللازمة لامتناس العجز، وأن يأذن به خلال سنتين أو أكثر⁽³⁾.

(1) المادة 102 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص17.

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 49 .

- وأشارت إليه:

نادية تياب، المرجع السابق، ص 27 .

(3) المادة 183 و184 من القانون رقم 11/10، المتعلق بالبلدية، ص25.

غير أنه في حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية بسبب حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي، فيحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي من أجل ضمان المصادقة على الميزانية وتنفيذها ولكن يجب مراعاة ما يلي:

- حالة عدم ضبط ميزانية البلدية نهائياً لأي سبب قبل بدء السنة المالية فيستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، أما إذا لم يتم المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة عليها وانقضت الفترة القانونية، حينها يقوم الوالي باستدعائه في دور غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هاته الدورة إلى المصادقة على الميزانية فان الوالي يتدخل ويضبطها نهائياً⁽¹⁾.

وبذلك تجعل وسيلة الحلول البلدية أمام أسلوب لعد التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية، فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض النفقات الاختيارية⁽²⁾.

ب- الآثار المترتبة عن إجراء الحلول:

- تؤدي ممارسة سلطة الحلول من قبل الوالي من غير إنذار مسبق إلى التعدي على حق المبدأ الذي تتمتع به البلدية، لهذا السبب يلزم على السلطة الوصائية تطبيق هذا الإجراء لكي تتيح للبلدية فرصة الدفاع عن موقفها قبل ممارسة عملية الحلول عليها، أما إذا لم يستجب المجلس الشعبي البلدي للإنذار الموجه إليه يكون بذلك قد قبل مسبقاً بإجراء الحلول.

- تقوم السلطة المركزية في حالة الحلول بمباشرة نشاط خاص بالهيئة اللامركزية، حيث يعمل الوالي في حالة الحلول بدلاً من البلدية والتي تتمتع بالاستقلالية بمباشرة نشاط مرفقي لامركزي منحه لها القانون، فالوالي في هذه الحالة يعمل باسم البلدية ولحسابها، دون أن ينطوي ذلك بالطبع نقل الصلاحيات واختصاصات البلدية الى الوالي، وبذلك تكون البلدية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال سلطة الحلول، وذلك بالرغم من أن منشأ

(1) المادة 186 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، ص 25.

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 55.

هذه المسؤولية هو تصرفات جهة الوصاية، تتحمل البلدية كل النتائج المترتبة عن الحلول بالرغم من أن القرارات المتخذة هي قرارات صادرة عن الوالي، فمسؤولية الوالي تختلف في حالة قيامه باستعمال الحلول عن مسؤوليته في حالة استعمال سلطات الرقابة الإدارية الوصائية الأخرى، ويترتب على ذلك عدم قبول الطعون التي تقدمها البلدية المشمولة بالوصاية ضد قرارات الحلول الصادرة عن الجهة الوصية، وذلك على أساس اعتبار هذه القرارات صادرة عن البلدية وان كانت قد صدرت بالفعل عن جهة الوصاية وهو الوالي .

غير أنه يجب إسناد مهمة وإجراءات الحلول للهيئة القضائية لكونها سلطة مستقلة عن الهيئتين المركزية واللامركزية، وبذلك تكون أكثر ضمانا للحفاظ على استقلالية البلدية .

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية على البلدية والآثار الناتجة عنها

إلى جانب الرقابة الوصائية الإدارية على البلدية يوجد شكل آخر من الرقابة يمارس مباشرة من قبل مواطني البلدية، أو بطريقة غير مباشرة بواسطة قنوات تنوب عنهم وهي التي تتمثل في الرقابة الشعبية، حيث ظهرت في الدول الاشتراكية وكرست بصفة رئيسية مع تطور النظام السياسي السوفياتي خاصة في السنوات الأولى لثورة أكتوبر، حيث كان لينين يعمل جاهدا على اشتراك العمال بقوة في السلطة وإخضاع الجهاز الإداري بأكمله لرقابته⁽¹⁾، فيتولى الحزب الواحد ممارسة جميع الوظائف في الدولة التي تتبنى النظام الاشتراكي، ويقوم بالرقابة على المجالس المنتخبة سواء على المستوى الوطني، وذلك بقيام البرلمان على أساس أن أعضائه يتم اختيارهم عن طريق التزكية الحزبية وفي الأخير هم يمثلون جميع فئات الشعب وبذلك فهم المخولون بممارسة الرقابة على أعمال الحكومة بصفة خاصة والإدارة بصفة عامة غير أنه على المستوى المحلي تتولى المجالس المنتخبة المحلية هاته العملية لأن أعضائها يتم انتخابهم من قبل المواطنين المحليين، وذلك لأنهم على اطلاع ودراية بمشاكلهم المحلية، إلا أن الدول التي تأخذ بالنظام الرأسمالي والتعددية الحزبية تمارس فيها الرقابة الشعبية بوسائل متعددة. والجزائر

(1) أحمد سويقات، "تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 30.

كغيرها من الدول تبنت هذا النوع من الرقابة سواء أثناء تبنيتها للأحادية الحزبية أو من خلال توجهها إلى التعددية الحزبية، وتجسد ذلك ضمن موثيقها ودساتيرها المتعاقبة، ومن خلال ما يلي سنتعرض لذلك متطرقين لمفهوم الرقابة الشعبية على البلدية، ولأشكالها والآثار الناتجة عن ذلك.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الشعبية وأهميتها

أولاً- مفهومها: هي تلك التي يمارسها المواطنون أفراداً أو جماعات على أجهزة الإدارة المختلفة بما يقدمونه من شكاوى وبلاغات، وما يثيرونه من المشاكل الناتجة عنها، ويصل الأمر أحياناً إلى حد تكوين رأي عام معين اتجاه إدارة من الإدارات فيكون له أثر على هاته الإدارة وتختلف فعاليتها من بلد لآخر حسب درجة وعي شعبها⁽¹⁾، وهي كذلك إسهام المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في وضع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية أو المحلية⁽²⁾، كما تعرف بأنها متابعة أفراد الأمة لنشاطات السلطة التنفيذية المتمثلة في الجهاز الحكومي المكون من الحكام وولاة الأمور وأعمالهم في مجالات الحياة كلها، ومناصحتهم من أجل تقويم ومعالجة الأخطاء والمخالفات الواقعة منهم والقضاء عليها والرقابة الشعبية هي التي يجسدها الشعب⁽³⁾، تمارس بطرائق مختلفة فيمارسها الشعب عن طريق المجلس النيابي أو عن طريق رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية وذلك في الأنظمة المتعددة الأحزاب، فتلجأ الأحزاب المعارضة إلى البحث عن الأخطاء والثغرات ونشرها ومناقشتها في البرلمان أو الصحف أو عن طريق الندوات والمظاهرات في البلدان التي تسمح بذلك، أو عن طريق المنظمات الأهلية أو عن طريق أفراد الشعب منفردين، وتعرف أيضاً بأنها

(1) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007، ص 398.

(2) سمير محمد عبد الوهاب، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، مداخلة مقدمة في ملتقى الحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مصر، في أوت 2008، المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009، ص 53.

(3) صالح أوزد مير، "الرقابة الشعبية في ميزان الفقه الإسلامي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الثامن والعشرون، العدد الثاني، 2012، ص 653.

الرقابة التي تمارسها التنظيمات الشعبية وعلى رأسها الحزب الشيوعي والأفراد وهيئة الناخبين، والغرض منها التحقق من التنفيذ السليم للأوامر والقرارات وتصحيح ومنع الأخطاء مع تحديد المسؤولية وتحقيق سيادة القانون⁽¹⁾، وهي تلك التي يباشرها أفراد الشعب بصورة مباشرة عن طريق الاستفتاءات الشعبية، وتهدف الرقابة الشعبية والسياسية على أعمال الإدارة العامة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى حماية وضمان المشروعية والملائمة للنشاط الإداري في الدولة⁽²⁾.

ثانيا - أهمية الرقابة الشعبية: تتمثل أهمية الرقابة الشعبية فيما يلي:

- تعد الرقابة الشعبية إحدى وسائل التحقق والمتابعة التي تحمي استقامة الجماعة المنتخبة.
- تعزز من مشاركة الأحزاب السياسية والمترشحين وباقي الشركاء خاصة في العملية الانتخابية.
- تساعد على إخضاع القائمين على إدارة الانتخابات لمبدأ المسؤولية والمحاسبة .
- تعتبر الرقابة الشعبية تطورا منطقيا لرقابة منظمات المجتمع المدني على الانتخابات العامة .
- تتسم بالحياد لأنها تنتج عنها تقارير موضوعية⁽³⁾.

الفرع الثاني- أشكال الرقابة الشعبية وأثارها

الرقابة الشعبية هي التي تمارس من قبل المواطنين بواسطة آليات معينة كفلها المشرع وذلك من أجل حماية وضمان مبدأ المشروعية عن الأعمال الصادرة عن البلدية، وقد تكون عن طريق وسائل مباشرة ووسائل غير مباشرة .

أولا - آليات الرقابة الشعبية المباشرة على البلدية

باعتبار أن المجالس الشعبية المحلية وجدت أساسا من أجل خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم، وأخذا بالاعتبار بأن المواطنين هم من انتخب أعضائها، فإن من حق سكان الوحدة

(1) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 105.

(2) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 09.

(3) قاسي بن يوسف، "الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية في الجزائر"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2011، ص 55.

المحلية أن يمارسوا نوعا من الرقابة على أعمال المجالس البلدية ليتأكدوا من حسن سير الأعمال وعدم تقصير المجالس في ممارستها⁽¹⁾، وتأخذ الرقابة الشعبية على البلدية عدة مظاهر وهي:

1 - من خلال قانون الانتخابات:

حيث مكن المشرع الجزائري كل ناخب من مراقبة عملية تكوين هيئة الناخبين، وذلك بأنه يحق لكل مواطن قاطن بالبلدية مراقبة القوائم الانتخابية عن طريق الاطلاع عليها هذا ما أكدته المادة 18 من قانون الانتخابات بنصها: "لكل ناخب الحق في الاطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه"⁽²⁾، فإذا أغفل تسجيله في تلك القوائم يستطيع رفع تظلم إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية المختصة هذا ما جاء طبقا للمادة 19 من قانون الانتخابات بنصها: "يمكن لكل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم تظلمه إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في هذا القانون العضوي"، كما له الحق أيضا وبإتباع نفس الإجراءات في طلب تسجيل أي مواطن أغفل تسجيله أو شطب شخص مسجل بغير حق، وهو ما أشارت إليه المادة 20 من قانون الانتخابات بنصها: " لكل مواطن مسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية تقديم طلب مكتوب ومعلل لشطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة ضمن الأشكال والآجال المنصوص عليها في هذا القانون العضوي"⁽³⁾.

كما أقر القانون العضوي للانتخابات للمواطنين المراقبة أثناء وبعد العملية الانتخابية وذلك من خلال حضور السلطة الشعبية ممثلة في ناخبين معينين من قبل الوالي كأعضاء في مكاتب التصويت، كما مكن قانون الانتخابات من قيام بعض الناخبين المسجلين في مكتب التصويت

(1) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 114.

(2) المادة 18 من القانون رقم 01/12، المتعلق بالانتخاب، ص 11.

(3) المادة 19 و 20 من نفس القانون، ص 11.

بعملية فرز الأصوات في ذلك المكتب هذا ما أكدته المادة 49 من قانون الانتخابات بنصها: يقوم بالفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت .

يعين أعضاء مكتب التصويت الفارزون من بين الناخبين المسجلين في هذا المكتب بحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين "

كما مكنها المشرع من الحضور أيضا أثناء إعداد محاضر نتائج الفرز وذلك كما أقرته المادة 51 من قانون الانتخابات بنصها: "يوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز محرر ومكتوب بحبر لا يحمى على أن يتم ذلك في مكتب التصويت بحضور الناخبين " . وتبرز عملية الرقابة الشعبية المباشرة أيضا أثناء عملية اختيار الشعب لمن يمثله وذلك عن طريق انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية لأنه يشكل أبرز أوجه الرقابة، وذلك فبمجرد عدم رضا الشعب على المجالس التي انتخبها في فترات سابقة معناه رفض انتخابه لأعضائها في فترات لاحقة⁽¹⁾.

2- من خلال قانون البلدية:

أ - الرقابة الشعبية على نشاط البلدية :

- ألزم المشرع من خلال المادة 11 منه المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأوليات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأخذ رأيهم في كل ما يتعلق باختصاصات المجلس الشعبي البلدي، وأن يستعمل في ذلك مختلف الوسائط ووسائل الإعلام المتاحة له، من أجل إيصال وإبلاغ ذلك لمواطني البلدية⁽²⁾.

- تقديم المجلس الشعبي البلدي عرضا سنويا عن نشاطه أمام المواطنين: نصت المادة 04/11 من قانون البلدية " كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي

(1) علي الخطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 159.

(2) عبد الرحمن بوكثير، دور المشرع وقاضي الإلغاء في الحد من مبدأ السرية الإدارية وأثاره، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، واقع وأفاق، المرجع السابق، ص 08.

أمام المواطنين " وبهذا فتح المشرع من خلال هذا النص الباب أمام المواطنين لممارسة رقابة شعبية على أداء المجلس الشعبي البلدي من خلال تقديمه عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، وبذلك يستطيع مواطني البلدية تتبع نشاطات البلدية وبسط الرقابة عليها وعن المشاريع المنجزة والغير منجزة، ورغم أهمية هذه المبادرة الجديدة التي لم يشر إليها قانون البلدية السابق 08/90، بدأ النص بكلمة "يمكن" وهو ما يفيد الجواز لا الإلزام والجبر، كما أنه لم يبين كميته والآثار المترتبة عليه، لذا ومن أجل ضبط هاته الألية بغية الوصول إلى رقابة شعبية محلية فعالة على أداء المجالس البلدية يتعين إلزامية تقديم العرض وبيان الآثار المترتبة على تقديمه لاسيما إذا كانت النتائج سلبية⁽¹⁾، ومن حق المواطن أن يراقب ويتابع نشاط ممثليه في المجالس المحلية ليتأكد من حرصهم على المصلحة العامة، وبالتالي ليحدد موقفه من هؤلاء الممثلين في وقت لاحق عندما يطلب منه تجديد الثقة بهم في الانتخابات القادمة⁽²⁾.

ب- الرقابة الشعبية على أعمال المجالس البلدية: وذلك عن طريق الرقابة على مشروع جدول أعمال الاجتماعات الخاصة بالمداولات، وذلك لأن المشرع أوجب بإلصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور⁽³⁾. وأيضا من خلال حضور مداولات المجالس البلدية وعلنية الجلسات: تهدف هاته القاعدة لتجسيد التسيير الشفاف للمصالح العامة البلدية، وفي نفس الوقت أداة مهمة لمشاركة المواطنين مباشرة في متابعة أعمال المجالس الشعبية البلدية .

كما يحق للمواطن الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾ وعن قرارات البلدية، حيث كرست هذا الحق المادة 14 من قانون البلدية بنصها " يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ويمكن كل

(1) عادل ذبيح، مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية نحو ديمقراطية تشاركية، المرجع السابق، ص 14.

(2) محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص 139.

(3) المادة 22 من القانون رقم 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 11.

(4) عبد الرحمن بوكثير، المرجع السابق، ص 08.

شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته ... " فال مواطن يستطيع الاطلاع على مداوات المجلس الشعبي البلدي وذلك من أجل مراقبتها، كما يحق له أيضا الاطلاع على القرارات البلدية، حيث تضم هاته الأخيرة مجالا أوسع من المداوات باعتبارها قد تصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي تنفيذا للمداوات في حد ذاتها، كما قد تصدر عنه أثناء ممارسته لصلاحياته كمثل للبلدية أو كمثل للدولة .

وعندما تمكن المجالس البلدية المواطن من حقه المذكور سابقا وذلك بإعلامه بكل ما يخص الشأن المحلي ينتج عن ذلك تحقيق ما يلي:

- الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم السياسات المحلية مما يساعد على فعاليتها وموضوعيتها .

- خضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمسائلة والمراقبة المستمرة، وبذلك تكمن أهميتها في أنها تعتبر قناة مفتوحة للاتصال بين أصحاب المصلحة و المسؤولين .

- تعتبر أداة لمحاربة الفساد كما تعتبر وسيلة ضرورية في منظمات العمل الإدارية والسياسية حتى لا تكون غامضة في توجهاتها .

- يعتبر عامل استقرار سياسي قوي حين تكون حق من حقوق المواطنين تجاه الدولة وواجبا من واجبات السلطة والإدارة تجاه المواطن، وذلك بفتح المجال أمامهم للاطلاع على سير إدارة شؤون المجتمع في جميع المجالات⁽¹⁾.

ثانيا - آليات الرقابة الشعبية الغير مباشرة على البلدية: وتشمل ما يلي :

1- الرقابة بواسطة المجلس الشعبي البلدي: تمارس الرقابة الشعبية في بعض الأحيان بواسطة هيئة الناخبين أنفسهم، وتتخذ هاته الرقابة صورا متعددة، وتظهر بداءة في اختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية عن طريق حق الانتخاب، لأن المجلس الشعبي البلدي يمثل الإطار المؤسساني لممارسة المواطنة، وقد تتمثل أيضا في حق السكان المحليين في الموافقة

(1) عادل ذبيح، المرجع السابق، ص 13.

على بعض قرارات هيئات البلدية قبل أن توضع موضع التنفيذ العملي أي أن الموافقة الشعبية شرط لتنفيذ القرار كما هو الحال في فرنسا، كما أن لهيئة الناخبين في بعض أقاليم إيطاليا حق إبداء الرأي في المسائل الهامة وذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي، وأيضاً في الولايات المتحدة الأمريكية إذ يجب موافقة الناخبين بالنسبة للقروض التي تعقدها الهيئات المحلية، وقد تمتد الرقابة لهيئة الناخبين بعزل الأعضاء إذا ما فقدوا ثقتهم بهم ومحاسبتهم وإلزامهم بتقديم كشف حساب عن عملهم إلى تلك الهيئة بشكل دوري⁽¹⁾، لذلك ينبغي فتح فضاءات للتفكير والتصور والتقييم والمراقبة لكل ما يتعلق بالعلاقة بين المواطنين والمجلس المحلي المنتخب، وذلك قصد تكريس مبدأ الشفافية في التعاملات⁽²⁾.

أما في الجزائر فلقد تبناها المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 24/67 المتعلق بالبلدية حيث خول للمجلس الشعبي البلدي اختصاصات كثيرة ومتنوعة بصفته الممثل للإرادة الشعبية ودعم ذلك بالجانب الرقابي المسند إليه على أعمال الأجهزة والمؤسسات الاقتصادية التي تساهم في التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلدية، وعلى نشاط القطاع الاشتراكي الذي يمارس في إقليم البلدية كالتعاونيات الخاصة بالإنتاج، كما خص المجلس الشعبي البلدي بتوجيه ومراقبة الاقتصاد حيث نصت المادة 135 منه بأن المجلس البلدي يضع مخطط خاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه ويراقب تطبيقها، كذلك نصت المادة 138 منه على مشاركة المجلس البلدي في نطاق صلاحياته في توجيه مجموع أنشطة القطاع الاشتراكي الموجود عبر تراب البلدية وفي تنسيقه ومراقبته، كما تقوم البلدية في مباشرة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات الاقتصادية بالبلدية والمجموعات الزراعية المسيرة ذاتياً.

كما مكن المشرع من خلال المادة 170 مكرر 01 المجلس البلدي من ممارسة وظيفة المراقبة عن طريق لجنة مراقبة مؤقتة، ويجب على السلطات البلدية أن تضع تحت تصرفها كل

(1) خالد علي سمارة، المرجع السابق، ص 281 .

(2) محمد خليفة، "إشكالية التنمية والحكم الراشد في الجزائر"، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الشلف، 17/16 ديسمبر 2008، ص 117 .

الوسائل اللازمة لأداء مهامها، وذلك حتى تتمكن من أداء وظيفتها في ظروف ملائمة⁽¹⁾ بحيث تختص بالقيام بالتحريات حول تسيير واستغلال كافة الأجهزة التي تعمل على ترابها من أجل ضمان حسن سير هذه المؤسسات، وتهدف التحريات التي تقوم بها لجنة المراقبة على الأجهزة التي تسييرها البلدية أو التي تعمل على ترابها إلى تقديم فعالية المؤسسات والهيئات المحلية في تحقيق أهدافها . حيث يحتوي تقرير اللجنة على مجموع العناصر اللازمة لتقدير موضوعي للتسيير الذي هو محل المراقبة، وهذا بمقتضى دراسة النتائج التي حققتها المؤسسة المراقبة ومقارنتها بالأهداف المرسومة، حتى تتمكن من معرفة مدى فعالية التسيير المراقب، وكذا الوسائل المادية والبشرية والأساليب المسيرة بها، فان ذلك يؤدي حتما الى تسيير عملي حقيقي ومحكم⁽²⁾.

كما اعتبر قانون البلدية السابق رقم 08/90 بأن المجلس البلدي الجهاز المخول لمراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي عند قيامه بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها كتسيير إيراداتها وإبرام عقود اقتناء الأملاك وقبول الهبات والوصايا وغيرها من المعاملات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمتمثلة عادة في نشاط الأجهزة الاجتماعية وقطاع السكن ونشاط الصحة والنظافة والمحيط ونشاط الاستثمارات الاقتصادية، وتعتبر وسيلة سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي من أهم الوسائل التي من خلالها تتم عملية الرقابة الشعبية عن طريق المجلس الشعبي البلدي، وذلك باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي حيث تتمثل في أنها طريقة قانونية بمقتضاها يبادر ثلثي الأعضاء بالإطاحة بالرئيس، وذلك بتجريده من صفته الرئاسية، غير أن هاته الوسيلة استعملت بسبب عدم تجانس المجالس الشعبية البلدية من حيث تشكيلها وعدم التفاهم بين مختلف الأعضاء ولأنها تكون نتيجة تصفية حسابات سياسية، وأمام تزايد حالات سحب الثقة من الرؤساء واللجوء المفرط إليها، والتي أدت إلى ظاهرة الانسداد فتسببت في تعطيل مصالح

(1) المادة 170 مكرر 01 من القانون رقم 09/81 ، المتضمن قانون البلدية، ص925.

(2) أحمد السويقات، المرجع السابق، ص 85.

المواطنين، لهذه الأسباب تراجع المشرع الجزائري عنها في قانون البلدية الحالي، كما احتفظ بنفس الوسائل المذكورة سابقا، حيث يراقب المجلس الشعبي البلدي جميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، كما يراقب مداخل البلدية، وهو المسؤول عن إعداد والمصادقة على البرامج التنموية، وأيضا مكنه المشرع من مراقبة البيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية والمحافظة عليها، ويمارس الرقابة على ميزانية البلدية بالتصويت عليها باب باب وإجراء التحويلات اللازمة، كما يشترك أعضاء المجلس الشعبي البلدي في تشكيلة لجنة الصفقات العمومية بعضوين، وذلك من أجل فرض رقابة شعبية من خلال العضوين على عمليات المناقصات التي تبرمها البلدية .

2- الرقابة الشعبية عن طريق الأحزاب السياسية: الحزب السياسي هو تنظيم دائم على المستويين المحلي والقومي، يحتوي على مجموعة من الناس يتضمنهم تنظيم معين وتجمعهم مبادئ ومصالح واحدة⁽¹⁾، يسعون للحصول على مساندة شعبية لأفكاره ومبادئه بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسية محددة⁽²⁾، وهو اتحاد بين مجموعة من الأفراد بغرض العمل معا لتحقيق مصلحة عامة معينة وفقا لمبادئ خاصة متفق عليها، وللحزب هيكل تنظيمي يجمع قاداته وأعضائه وله جهاز إداري معاون، ويسعى الحزب إلى توسيع أنصاره بين أفراد الشعب⁽³⁾، كما عرفه المشرع الجزائري من خلال قانون الأحزاب بأنه تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجتمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية⁽⁴⁾

(1) فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص 143 .

(2) ابتسام بدري، "دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واقع الخصومة وطموح التكيف"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السابع، نوفمبر 2011، ص 463.

(3) جمال عبد العليم السيد، "آليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة"، مجلة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، من الموقع الإلكتروني : www.mans.edu.eg، تاريخ زيارة الموقع 03 جويلية 2013، ص 67.

(4) القانون رقم 04/12، المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في 2012/ 01/15، ص 09.

حيث يتولى مجموعة متنوعة من الوظائف وتكون وفقا للنظام السياسي الذي تأخذ به كل دولة ومن أهمها بناء الحياة السياسية وبعث الاستقرار، ويعتبر كآلية انتخابية وأداة إعلامية لتكوين رأي عام وأداة للوصول للسلطة، وهمزة وصل بين الحكام والمحكومين⁽¹⁾، ويتجلى ذلك من خلال الدور الرقابي الذي يقوم به على نشاط السلطة حيث يقوم بمناقشة سياسة الحكومة ومتابعة تنفيذها على المستوى الوطني والمحلي، كما يطالبها بتصحيح الأخطاء وتقييم الانحرافات في أجهزة الإدارة العامة⁽²⁾، فعلى المستوى المحلي تمارس الأحزاب السياسية الرقابة عن طريق أعضائها في المجالس المحلية فيعمل هؤلاء على منع اتخاذ القرارات الإدارية أو القيام بالأعمال التي تتعارض مع مصالح سكان الوحدة المحلية، أو تلك التي لا تحقق مصالحهم⁽³⁾، وهو يلعب دورا رقابيا فعالا على المجالس المحلية المنتخبة سواء كانت ولائية أو بلدية، ولقد عرفت الجزائر الرقابة الحزبية على البلدية في عهد الأحادية الحزبية حيث ربط المشرع الجزائري بين هيئات حزب جبهة التحرير الوطني والبلدية وجعل العلاقة بينهما نوعا من الإشراف والتوجيه والرقابة، وهذا ما أكده كل من برنامج طرابلس وميثاق الجزائر، واعتبر بأن الحزب هو الذي يرسم الخطوط العريضة لسياسة المجتمع ويراقب حركة الدولة، وما على الإدارة إلا التنفيذ وأخضعها لرقابته ويبرز دور حزب جبهة التحرير الوطني في الرقابة على المجالس البلدية من خلال الرقابة السابقة أي عند اختيار المترشحين لعضوية المجالس الشعبية البلدية أو الرقابة اللاحقة غير أن ذلك الدور تغير بعد تبني الجزائر للتعددية الحزبية فلم تعد الرقابة الحزبية مرهونة بحزب جبهة التحرير الوطني، وإنما يمارسها مجموعة من الأحزاب وتأخذ عدة مظاهر. و تتمثل في :

- عن طريق برنامج الحزب: تعمل الأحزاب على جمع واستخلاص لأفكار وآراء وطموحات ورغبات المواطنين التي تتضارب أحيانا وصياغتها في إطار تنظيمي ومنظور موحد ثم عرضها

(1) ابتسام بدري، المرجع السابق، ص 463.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2001، ص 435.

(3) علي خطار شطاوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 230.

في برنامج الحزب، وبهذا يعتبر الحزب أداة تجميع بين الناخبين ببلورة أفكارهم وتحديد اختياراتهم، ويكون أداة ضغط على البلديات لتغيير سياستها التي تكون مخالفة للمصلحة العامة⁽¹⁾.

- كما يقوم الحزب بتجنيد وانتقاء الإطارات والكوادر السياسية التي تتولى قيادة الدولة .

ولقد مكن القانون العضوي للانتخابات الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات المتعلقة بالمجالس الشعبية البلدية من عملية الرقابة عليها، وذلك بالاطلاع على القوائم الانتخابية والحصول على نسخة منها، وأيضاً على أعضاء مكتب التصويت، ويمكن للأحزاب المترشحة من حضور ومراقبة جميع عمليات التصويت أو الفرز، وتعداد الأصوات في جميع القاعات التي تجري بها تلك العمليات، كما منح لهم القانون المشاركة في اللجنة البلدية لمراقبة الانتخابات، بممثل عن كل حزب سياسي مشارك في الانتخابات المعنية .

كما يقوم الحزب بوظيفة الرقابة بعد انتهاء انتخابات المجالس الشعبية البلدية والتي تسمى بالرقابة الحزبية اللاحقة، وذلك بقيام الحزب السياسي بإعلام النائب بما يجري داخل دائرته الانتخابية وإطلاعه على طموحات كل الناخبين، ويعمل على تعزيز العلاقة بينه وبين الناخبين وإبقاء النائب في إطار التزاماته، واحترام برنامجه المقترح من طرف حزبه ومنعه من التصرفات المصلحية المؤدية للانحراف⁽²⁾.

- الآثار المترتبة عن الدور الرقابي للأحزاب السياسية: تقوم الأحزاب السياسية بدور فعال في الرقابة الشعبية على المجالس المنتخبة وبالخصوص على البلديات فتكشف عن السلبيات التي تشوب الأعمال الصادرة عنها، كما تظهر كذلك الخلل أو الانحراف في تنفيذ المشروعات العامة، ومما يجعل للرقابة التي تمارسها الأحزاب السياسية، تأثيراً كبيراً، ويدفع الإدارة المحلية جاهدة إلى إصلاح الأخطاء، وتلافي العيوب والانتقادات التي توجه لسياستها بصفة عامة ولإدارتها للهيئات والمصالح العامة بصفة خاصة، هو خشيتها من قيام رأي عام قوي معارض

(1) قاسي يوسف، المرجع السابق، ص 144.

(2) نفس المرجع، ص 145 .

يستطيع سحب الثقة منها، أو عدم مساندتها في الانتخابات القادمة وبالتالي عدم استمرارها في الحكم .

3- الرقابة الشعبية عن طريق قنوات المجتمع المدني: هي عبارة عن تنظيم طوعي مستقل عن السلطة يسعى إلى تحقيق مصالح أفرادهِ وعليه يمكن للمجتمع المدني أن يلعب دور منافس للسلطة يسعى لتحقيق مصالح فئة معينة من المجتمع، ودور وسيط يحاول تقريب وجهات النظر بين الدولة والمجتمع ويسعى إلى تهذيب علاقة المجتمع بالدولة دون تدهورها⁽¹⁾، يمثل المجتمع المدني الإطار لكل تنظيم نقابي ويشترط أن يكون مفتوحا لكل الآراء قائما على ضمان فرص حقيقية لتداولها وتفاعلها مقيدا بما يكون منها محققا لمصلحة مبتغاة، موازيا بين حقوق المنتمين إليه وواجباتهم، مؤمنا مباشرة أعضاء هذا التنظيم للحقوق والواجبات التي كفلها الدستور⁽²⁾، حيث يقوم على أساس أنها مجموعة المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزا وسطيا بين العائلة باعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الاجتماعي والنظام القومي في المجتمع من ناحية، والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الصبغة الرسمية من جهة أخرى، فهي تساهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم فهي الكفيلة بالارتقاء بالفرد وبث الوعي فيه وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون⁽³⁾، فمؤسسات المجتمع المدني تعد تعبيراً حقيقياً عن الإرادة الشعبية بحكم التصاقها بتطلعات المواطنين لهذا تعتبر الجمعيات الفضاء الرئيسي والملجأ الأساسي الذي يمكن المواطنين من طرح قضاياهم وانشغالهم⁽⁴⁾.

(1) مرسي مشري، "التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر : دراسة في آلية تفعيله)"، الملتقى الوطني حول التحديات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، المرجع السابق، ص 06.

(2) جمال عبد العليم عبد الكريم، المرجع السابق، ص 49.

(3) قاسي بن يوسف، المرجع السابق، ص 89.

(4) صالح زياني، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، المرجع السابق، ص 09.

وهي تتكون من مجموع مؤسسات مستقلة عن السلطة السياسية تقوم بتنظيم العلاقات بين الأفراد من جهة وعلاقتهم بالدولة من جهة أخرى، فهي مؤسسات وسيطة بين المواطنين والدولة، ومن خلال تلك المؤسسات التي هي تمثل شكل من أشكال دفاع المجتمع عن نفسه وبها يستطيع الفرد أن يعبر عن طموحاته وأهدافه .

وفي الجزائر برزت منظمات المجتمع المدني كنتيجة لأحداث أكتوبر 1988 التي عاشتها الجزائر فظهر إطار دستوري وقانوني جديد تم بموجبه الاعتراف بحق المواطنين في التنظيم المستقل للتعبير عن آراءهم السياسية والدفاع عن مطالبهم الاقتصادية والاجتماعية، حيث أقر الدستور الجزائري بالمجتمع المدني كإطار قانوني يحدد ممارسة كل الحقوق الممنوحة للمواطن في مجال تنظيم الدفاع عن مصالحه، حيث ميز بين الحزب والجمعية والنقابة واعترف بها كلها كأشكال تنظيمية مختلفة، وذلك من خلال الفصل الرابع من الدستور المتعلق بالحقوق والحريات. فيمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تلعب دورا كبيرا نحو التحول الإيجابي للأفراد في القيام بدور المراقب على أعمال ونشاطات الدولة والجماعات الإقليمية بما في ذلك على الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وذلك عن طريق تعريف المجتمع بمزايا الدور الرقابي للأفراد على أعمال ونشاط البلديات، وتثقيفهم بشأن القواعد الحاكمة للممارسات الرقابية وإبراز أهمية سيادة القانون وإقامة دولة المؤسسات، بحيث تعتمد هذه الأخيرة على وسائل مختلفة كالنقابات والجمعيات التي تعتبر عبارة عن تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري⁽¹⁾، فالعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني تعتبر علاقة تكاملية تبادلية وليست علاقة تناقض لأن المجتمع المدني ما هو إلا أحد تجليات الدولة الحديثة التي توفر شروط قيامه عن طريق تقنين نظام للحقوق ينظم ممارسات كافة

(1) المادة 02 من القانون رقم 06/12، المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في 2012/ 01/15 ، ص33.

الأطراف والجماعات داخل المجتمع⁽¹⁾، وبذلك يمكن أن تمارس قنوات المجتمع المدني الرقابة الشعبية عند الاقتضاء ضغطا على سلطة البلديات، هدفها ليس الوصول للسلطة وإنما الحصول على قرارات تخدم مصالح المجتمع المحلي.

4- الرقابة الشعبية عن طريق الرأي العام:

• كيفية تشكيله وممارسته: هو مجموع الآراء التي تسود في مجتمع معين وتمثل الاتجاه العام بالنسبة لغالبية أفراده في موضوع معين⁽²⁾، يرتبط أساسا بالمجتمع الذي يعبر عنه، فهو وظيفة من وظائف المجتمع يتأثر بما يطرأ عليه من تغيرات وأحداث⁽³⁾، ويمثل مجموعة من الآراء التي تسود مجتمع معين في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة، ويشترك في تكوينه مختلف الهيئات والتنظيمات الشعبية والنقابية والحزبية عن طريق طرح أفكارهم واتجاهاتهم والدعوة إليها بمختلف الوسائل التي تؤدي الصحافة والوسائل السمعية والبصرية دورا كبيرا في نشرها وتعبئة الرأي العام وتوجيهه من خلالها⁽⁴⁾، ويلعب الرأي العام دورا هاما في توجيه سلوك الإدارة في ظل التطورات الحديثة في أجهزة الإعلام والاتصال الجماهيري في العصر الحديث، لأن الإعلام هو الذي يزود الجماهير بالمعلومات الدقيقة والأخبار الصحيحة والحقائق الواضحة والنتائج المبنية على الأرقام والإحصاءات ومن خلال النقد وكشف الأخطاء إلى الصواب⁽⁵⁾، فكل ذلك يؤدي إلى مساعدة الجماهير على تكوين رأي صائب في المسائل المعروضة عليها، وبالتالي ينتج عنه تعبيراً موضوعياً عن عقلية الجماهير واتجاهاتهم⁽⁶⁾، وتخشى الإدارة من الرأي العام لما له من قوة وتأثير قد تصل في بعض الأحيان

(1) محمود قرزیز، مريم يحيوي، "دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات والتغيير"، الملقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، المرجع السابق، ص 03.

(2) حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 248.

(3) فاروق حميدشي، المرجع السابق، ص 120.

(4) خالد علي سماره، المرجع السابق، ص 283.

(5) أنس قاسم جعفر، التنظيم المحلي والديمقراطية، المرجع السابق، ص 37.

(6) جمال عبد العليم عبد الكريم، المرجع السابق، ص 27.

إلى حد تغيير الحكومات⁽¹⁾، وذلك عن طريق الصحافة باعتبارها هي السلطة الرابعة في الدولة وعين الشعب فتمارس رقابة دائمة ومنتظمة على أداء السلطة التنفيذية، عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من جرائد وإذاعة وتلفزيون، فتقوم هاته الوسائل بدور فعال وحيوي في مجال الرقابة على الإدارة عن طريق عرضها لمشاكل الجمهور ومناقشتها واقتراح وسائل علاجها من خلال تبيان أوجه القصور والعجز الذي يواجه أعمال الإدارة والكشف عن حقيقة المشاكل وأوجه الانحرافات الموجودة بها، ثم في النهاية البحث عن الحلول الممكنة لتذليلها⁽²⁾ وهكذا تكشف عن أشكال الفساد التي قد تعترى المؤسسات والهيئات المركزية واللامركزية للدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبذلك فهي تساعد المنتخبين البلديين من معرفة النقائص والسلبيات في إقليم البلدية، كما تنقل أصوات المواطنين وانشغالاتهم إلى مسؤولي البلديات، وبذلك فهي تقوم برقابة فعالة على أداء المجالس الشعبية البلدية لأنه لا يمكن استمرار مجالس شعبية بلدية والرأي العام غير راضي بها، كما تساهم في نشر الوعي السياسي بين كافة أفراد المجتمع وهو ما ينعكس إيجابا على رفع كفاءة الأفراد وحثهم على ممارسة هذا النوع من الرقابة .

• دوره في عملية الرقابة الشعبية: يلعب الرأي العام دورا هاما في الرقابة الشعبية على نشاط وأعمال المؤسسات والهيئات في الدولة بصفة عامة والبلديات بصفة خاصة لأنه من خلاله يستطيع المواطن كشف أخطائها وتوجيه النقد للقائمين عليها، فضلا عن تحديد مصادر الخلل وأوجه الانحراف، ومن ثمة يجب أن تتمتع الصحافة بالحرية الكاملة للتعبير عن مشاكل المواطنين المحليين وإيصالها لمسؤولي الدولة في الإدارة المركزية، وحتى تؤدي الرقابة الشعبية دورها بفعالية يجب تعزيزها بتوفير مناخ ديمقراطي يتيح الحرية للصحافة. بحيث تختلف قوة هاته الأخيرة في التأثير على الرأي العام باختلاف القدر الذي تتمتع به من الحرية سواء في

(1) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 27.

(2) إبراهيم شيخا، المرجع السابق، ص 437.

الفكر والانتشار من دولة إلى أخرى، ولذلك تعتبر الدول الاشتراكية قيدت الحرية بنصوص قانونية عكس الدول الرأسمالية التي زودت الصحافة بحرية واسعة⁽¹⁾.

وبذلك تعتبر آلية الرقابة الشعبية ضمانا ووقاية ضد التمييز والتعسف في استعمال السلطة لأن عدم مراقبة الإدارة يزيد من تماذيتها في خرق القانون وعدم احترامها لمبدأ المشروعية وأيضا تعد وسيلة فعالة في الحد من المخالفات ومنع الانحراف، وبالتالي فإن ممارستها من قبل المواطنين على نشاط مجالسهم البلدية تعرفهم بما يجري داخل مجالسهم من جهة، وسلوك أعضاء هاته المجالس من جهة أخرى، وهذا سيؤثر بالتالي على اختيار أعضاء المجالس البلدية في المجالس البلدية القادمة، وتوجيه الناخب إلى عدم التجديد للمجلس القائم أو لبعض أعضائه وذلك نتيجة للرقابة الشعبية التي مارسها مسبقا، والتي تؤكد من خلالها أن أعضاء المجالس البلدية أو بعضهم قصروا في تقديم الخدمات أو انصرفوا في اتخاذهم لقراراتهم .

المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية على البلدية ونتائجها

بما أن البلدية مؤسسة عمومية تتمتع بالاستقلالية المالية، وباعتبار أموالها تمثل أموال عمومية لذلك خوفا من تلاعب القائمين عليها بماليتها وبميزانيتها، ونظرا لخطورة العمليات المالية والمحاسبية للبلدية، فلقد خصها المشرع برقابة مالية صارمة ومتنوعة، وباعتبارها أيضا شخص من أشخاص القانون العام وخوفا من تعديها على المصلحة العامة أثناء ممارستها لمهامها وخرقها لمبدأ الشرعية فلقد أخضعها المشرع لرقابة القضاء الإداري، هذا ما سنعالجه في هذا المبحث وذلك بالتطرق للرقابة المالية كمطلب أول، والرقابة القضائية كمطلب ثاني.

(1) حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 250.

المطلب الأول: الرقابة المالية على البلدية

لقد ظهرت الرقابة المالية نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لحقت بالمجتمع، وما لحق بالتنظيمات الإدارية في الدولة من تطورات أيضا، فلم يعد بمقدور السلطة التشريعية ممارستها لوحدها الأمر الذي جعلها تلجأ إلى تفويض بعض الأجهزة المعينة بالقيام بهاته العملية بدلا منها، على أن تقدم هاته الأخيرة تقريرا عن أعمالها للسلطة التشريعية، كما زودت السلطة التشريعية هذه الأجهزة بالضمانات اللازمة التي تضمن لها الحياد في عملها⁽¹⁾ وهذا ما سنتناوله من خلال ما يلي مسلطين الدراسة على الرقابة المالية على البلدية.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة المالية

أولاً- تعريفها: هي تلك الأنشطة التي تركز على تحديد المتحقق ومقارنته بالمخطط في سبيل حصر الانحرافات والوقوف على أسبابها ومن ثم علاجها⁽²⁾، وهي الرقابة التي تقوم بها هيئات يتم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر وتحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند القانوني، وتهدف إلى مطابقة العمل ذي الآثار المالية للقانون، أو بمعنى أدق مطابقتها لمختلف القواعد القانونية التي تحكمه سواء ما كان منها داخلا في إطار الشكل القانوني أي أن يكون العمل المالي مطابقا للتصرف القانوني، أو ما كان منها داخلا في إطار الموضوع القانوني، وهي التي تنظر في طبيعة التصرف وفحواه ومكوناته، كما تعرف بأنها مجموعة العمليات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على أية انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع وسوء الاستعمال، وتهدف إلى ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية للقوانين والقواعد النافذة⁽³⁾، حيث يرجع المدلول القانوني للرقابة المالية إلى كونها حقا لأنها تقوم على أساس وجود صلة أو رابطة

(1) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 128.

(2) عاطف زاهر، الرقابة على الأعمال الإدارية، عمان، الأردن، دار الريبة للنشر والتوزيع، 2009، ص 77.

(3) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 129.

قانونية أيا كان منبعها الدستور أو القانون واللوائح والقرارات التي تحكم جميعها عمل السلطة التنفيذية، وصاحب الحق في الرقابة هو الهيئات الرقابية المالية التي نص عليها الدستور أو القانون سواء كانت سلطة عامة أو أجهزة رقابية متخصصة، وأما محلها فهو ضبط العمليات المالية في الأجهزة الإدارية بما يكفل تحقيق خطة الدولة، ومضمون هذا الحق مجموع السلطات التي تخول أجهزة الرقابة لممارسة اختصاصاتها الرقابية، وهكذا تتم العملية الرقابية في إطار عملي له حدود كمية وزمنية ونوعية.

ثانيا - أهدافها: وتهدف الرقابة المالية إلى ما يلي :

- تحقيق أغراض اقتصادية حيث تتضمن كافة استعمال الأموال العامة والتأكد من استثمارها في أفضل وجه ممكن لتحقيق النفع العام.
- كما تساهم في منع ومحاربة الفساد الإداري والاجتماعي بكافة أشكاله مثل السرقة والرشوة في أداء الواجبات .
- تحقيق أهداف إدارية تتمثل في الحفاظ على الأموال العامة واستعمالاتها المشروعة بكفاءة واقتدار، وبالتالي إلى إحداث النتائج وتجنب كل ما من شأنه أن يؤدي لأضرار بالمصلحة العامة⁽¹⁾.
- استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها، وجباية الإيرادات حسب الأنظمة واللوائح.
- مراقبة الأداء وفقا للأهداف الموضوعية وبالتالي مراقبة الترشيد في الإنفاق .
- للتأكد من أن أنظمة العمل تؤدي إلى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة، وتصحيح القرارات الإدارية، مما يؤدي إلى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة⁽²⁾.
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات .

(1) عاطف زاهر، المرجع السابق، ص 77.

(2) نفس المرجع، ص 130 .

- التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة .
- الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ⁽¹⁾.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة المالية على البلدية والنتائج المترتبة عنها

تتخذ الرقابة المالية على البلدية عدة صور منها:

أولاً- الرقابة الوقائية

هي رقابة وقائية لأنها تمكن من تدارك الأخطاء قبل وقوعها ويتعين تهيئة الظروف والبيئة الصالحة ليؤدي المال العام دوره في التنمية والإنتاج⁽²⁾، وهي تتمثل في إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف إذ لا يجوز وفقاً لهذا الأسلوب لأية وحدة تنفيذية من وحدات الاقتصاد العام الارتباط بالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الإنفاق⁽³⁾، ومن البديهي أن عمليات المراجعة تتم على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيراد العام⁽⁴⁾، وهي التي تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره، وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذاً وقابلًا للتنفيذ⁽⁵⁾، وبما أن أموال البلدية هي أموال عمومية فإنها تخضع للرقابة السابقة، حيث تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي مشاكل أو نقص أو عجز أو تناقض في تحديد النفقات وتمارس هذه الرقابة بواسطة:

1- رقابة المراقب المالي: يعتبر عون من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية، ويعين بقرار وزاري من طرف الوزير المكلف بالمالية، حيث لا يأخذ المراقب المالي بعين الاعتبار في تقييمه خلال ممارسة مهامه ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها

(1) كريمة ربحي، زهية بركان، المرجع السابق، ص 09.

(2) عبد الرحيم بسام عوض عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط1، دار الحامد، 2010، ص 131.

(3) عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص 309.

(4) عطف زاهر، المرجع السابق، ص 80.

(5) حسين عبد العال، المرجع السابق، ص 147.

عليه الأمر بالصرف، وبهذه الصفة لا يتحمل المراقب المالي مسؤولية أخطاء التسيير التي يقوم بها الأمر بالصرف، حيث يقوم بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمن التزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف ومن بين تلك القرارات :

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ومستوى مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد في كل سنة والجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية.
- مشاريع الصفقات والملاحق .
- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار⁽¹⁾.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ السنوي المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية .
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية، وكذا تفويض وتعديل الاعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسيير المصاريف والتكاليف الملحقة وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفواتير نهائية⁽²⁾.
- كما يتولى مسك سجلات تدوين التأشيريات ومذكرات الرفض .
- ومسك محاسبة التعداد الميزانياتي .
- ومسك محاسبة الالتزامات بالنفقات .

(1) المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09 / 374، المؤرخ في 2009/11/16، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 67، الصادرة في 2009/11/19، ص04.

(2) المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي ، ص04.

- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي، هذا ما جاءت به المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها .
 - يقوم المراقب المالي في نهاية كل سنة بإرسال تقرير مفصلا إلى الوزير المكلف بالميزانية على سبيل العرض يتضمن ما يلي:
 - ظروف تنفيذ النفقات العمومية .
 - الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم .
 - النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية .
 - كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية، وذلك طبقا لما جاءت به المادة 25 من المرسوم التنفيذي 374/09 .
- ويعد المراقب المالي في إطار الرقابة الملائمة تقريرا حول ظروف تنفيذ الميزانية كل ثلاثة أشهر أو ستة أشهر حسب الحالة، ويرسله إلى كل من الوزير المكلف بالميزانية والأمر بالصرف حيث يهدف من خلال قيامه بمهمة الرقابة إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مطابقة العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات الساري العمل بها ولأجل ذلك اعتبرت هاته الرقابة رقابة وقائية تمكن من استكشاف الخطأ قبل وقوعه والسعي مباشرة إلى تصحيحه وتداركه في الحين، ومن أجل تحقيق ذلك لجأت الحكومة إلى تعيين مراقب مالي في كل بلدية لكي يمنع مستقبلا العبث بالمال العام والتحكم بشكل أفضل في النفقات العمومية ويتأكد من سلامة ميزانية البلدية قبل صرفها لتجنب النفقات الزائدة، وحمل البلديات على الابتعاد على مراكمة مديونية ثقيلة تجد الدولة نفسها في الأخير مجبرة على تحملها، وليضع حد لنهب المال العام ولترشيد النفقات العمومية التي عانت منها العديد من البلديات وتسببت في عجز ميزانيتها بسبب الاختلاس وسوء التسيير، لذلك يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة على النفقات التي تطبق على ميزانية البلدية والتأشير على كل المشاريع التي تنوي إنجازها، ووفقا لهذا الإجراء لا يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي شراء أي مستلزمات مستعجلة في البلدية أو إطلاق أي مشروع إلا بموافقة المراقب المالي، كما تخضع كل مشاريع القرارات المتضمنة

الالتزام بالنفقات لتأشيرته، كما يؤشر على مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية إلى جانب مشاريع الصفقات العمومية وكل التزام مدعم بسندات الطلب والفواتير الشكلية والكشوف ومشاريع العقود عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية، وكل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والفواتير النهائية⁽¹⁾.

غير أنه كما جاء في نص المادة 02 من القرار الوزاري المشترك الذي يحدد رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة بأن ميزانية البلديات تخضع تدريجيا للرقابة السابقة على نفقاتها وذلك كما يلي :

- ابتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولاية .

- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدائرة وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين .

- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات⁽²⁾.

2- رقابة أمين خزينة البلدية: طبقا لما جاء في المادة 205 من قانون البلدية يتولى ممارسة مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي، وهو الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضع لسلطته، يكلف بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات كمرحلة محاسبية وضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أو المواد التي كلف برقابتها والمحافظة عليها وهذا ما تضمنته المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية، كما يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية وهو المكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها، وهذا ما جاء من خلال المادة 206 من قانون البلدية .

(1) ناصف بوعلام، "الحكومة تخضع نفقات البلديات للرقابة المسبقة بحلول 2012"، من الموقع الالكتروني: www.djazairress.com ، بتاريخ: 2010/07/08.

(2) المادة 02 من القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2010/05/09، المحدد لرزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلدية، الجريدة الرسمية ، عدد 37، الصادرة في 2010/05/09، ص34.

كما يتولى المحاسب العمومي مسؤولية تكاد تكون من نوع خاص لأن كل الأخطاء التي تقع تحت إشرافه يكون ملزماً بالتعويض عنها من ماله الخاص لأن المهمة التي يتولاها صعبة للغاية تتعلق بتسيير أموال عمومية، تتطلب الدقة والحذر الكبيرين وتثار مسؤوليته عن كل اختلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه، لأنه يعتبر السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة البلدية، فإذا تبين له أن النفقة المأمور بدفعها شرعية فإنه يقوم بالدفع أي بالتأشير على الأمر أو الحوالة، أما إذا لاحظ عدم شرعية النفقة أو لاحظ أي نقص في تبريرها فإنه يمتنع عن دفعها وإلا كان مسئولاً عنها، والجهة المكلفة بتحريكها تتمثل في طرفين وهما الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة.

إن للمحاسب العمومي صلاحية الرقابة فيطلب ملف النفقة المقدمة إليه، وبالتالي فإذا تأكد من شرعية النفقة العمومية بعد قيامه بالتحقيقات يقوم بوضع التأشير القابلة للدفع، مما يسمح بتسليم مبلغ النفقة إلى الدائن المعني، إضافة إلى إمكانية رفض القيام بالتسديد أو الدفع ويقوم بإعلام الأمر بالصرف عن طريق مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض لكي يجري عليها التسويات اللازمة، ففي حالة رفض الأمر بالصرف تسوية الملاحظات المشار إليها في المذكرة يرفض المحاسب العمومي بوضع التأشير بصفة نهائية إلا أن سلطة المحاسب العمومي ليست مطلقة⁽¹⁾.

3- رقابة المجلس الشعبي البلدي: وهو المسؤول الأول حسب القانون على مالية البلدية فهو وحده المختص والمكلف بالتصويت على ميزانية البلدية الأولية والإضافية باب بباب ومادة بمادة، للوقوف على أوجه الإنفاق المحددة قانوناً، فالرقابة على الميزانية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسمي التسيير والتجهيز والاستثمار حسب النتائج المرفقة مع الميزانية، وفي حالة تطابقهما يتم التصويت عليها.

(1) كريمة ربحي، زهية بركان، المرجع السابق، ص 13.

كما يتولى المجلس البلدي مراقبة الحساب الإداري ويصادق عليه ويكون عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية الذي يقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويعتبر وسيلة مراقبة يسمح للمجلس الشعبي البلدي بتقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية، وفي حالة إذا ما تبين للمجلس الشعبي البلدي وجود عجز عند تنفيذ الميزانية كان من الواجب عليه اتخاذ كل التدابير اللازمة للحيلولة دون العجز أو لتدارك الوضع وامتصاصه، وضمان توازن الميزانية الإضافية فهذا ما أكدته المادة 184 من قانون البلدية .

يمارس المجلس الشعبي البلدي ورئيسه الرقابة على المحاسب العمومي فهما يستطيعان مطالبته بمعلومات عن الوضعية المالية البلدية وعن خزينتها .
كما يستطيع المجلس البلدي في كل حين أن يطالب رئيسه بتفسيرات وتبريرات عن نشاطاته المالية .

4- رقابة والي الولاية: باعتباره يمثل الوصاية على البلدية فلقد مكنه القانون من ممارسة الرقابة المالية على البلدية، وذلك عن طريق عرض الميزانية عليه والمصادقة عليها فلا يمكن دخولها حيز التنفيذ إلا بعد مصادقته عليها، كما يستطيع رئيس الدائرة ممارسة هذه الرقابة نيابة عن والي .

فيراقب والي مدى احترام النفقات الإجبارية، وذلك إذا أهمل المجلس الشعبي البلدي تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية، فيمكنه في هاته الحالة التدخل لضبطها تلقائياً، ويتدخل أيضاً وبعد اعذار المجلس الشعبي البلدي عندما يتم التصويت على الميزانية دون توازن⁽¹⁾، أما إذا لم يتخذ المجلس البلدي التدابير اللازمة لامتصاص وضمان توازن الميزانية الإضافية فيمكن للوالي أن يأذن بامتصاصه على سنتين ماليتين أو أكثر هذا ما جاءت به المادة 184 من قانون البلدية .

(1) المادة 183 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، ص25.

وفي حالة إذا لم يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وبعد اتخاذ الوالي كل الإجراءات التي أقرها القانون يمكنه أن يقوم بضبطها بصفة نهائية وهذا ما تضمنته المادة 186 من قانون البلدية، أما إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية، أو إصدار بند تحصيل يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

ثانيا - الرقابة المالية الخارجية على البلدية

تعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها، وفقا للخطط والبرامج الموضوعة مسبقا، وفي ظل الإمكانيات المادية المتاحة، وتعتبر نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءه وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في انجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها⁽²⁾، كما تعرف بأنها الرقابة التي تقع على العمال بعد فراغهم من العمل، والتأكد من أن الإيرادات والنفقات تم تحصيلها وإنفاقها وفقا للقواعد الشرعية وفحص المعاملات الحاسبية والمالية في الفترة اللاحقة لإتمام عملية التنفيذ وكشف المخالفات المالية التي ارتكبها العمال في جباية المال العام وإنفاقه، ومحاسبتهم باتخاذ الإجراءات المناسبة بحقهم⁽³⁾، وتهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات المسجلة وتكثيف الإجراءات المتخذة مع القانون، وهي غير تابعة في الأصل للسلطات التنفيذية فهي أجهزة متخصصة ومستقلة، بحيث تبدأ الرقابة اللاحقة من بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الختامي، وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة علاوة على ذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة وعلى الأخص الضرائب، وان كل ما تحصل قد

(1) المادة 203 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 27.

(2) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، المرجع السابق، ص 132.

(3) عبد الرحيم بسام عوض عياصرة، المرجع السابق، ص 140.

ورد بالفعل إلى خزانة الدولة⁽¹⁾، وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالاً متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت، وقد تشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدامها للأموال العامة⁽²⁾، وتمارس الرقابة اللاحقة من قبل جهازين هما:

1- رقابة المفتشية العامة للمالية: تعد المفتشية العامة للمالية جهاز رقابياً دائماً على كل الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة وهي خاضعة لسلطة وزير المالية، وقد تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، ليأتي المرسوم التنفيذي رقم 78/92 متضمناً اختصاصاتها، يمارس الجهاز رقابة دائمة بعدية ولاحقة على كل الهيئات والمؤسسات التابعة للدولة⁽³⁾، وباعتبار البلدية إحدى مؤسسات الدولة فإن جهاز المفتشية العامة للمالية يمارس رقابته على مالية البلدية، وتتم هذه الرقابة من طرف مفتشين مساعدين للمالية يخضعون لرئيس المفتشية العامة للمالية الذي يقوم بدوره بتحديد العدد والمهمة بناء على البرنامج السنوي للرقابة، حيث يتولى المفتشين مراقبة ميزانية البلدية وذلك عن طريق الانتقال إلى عين المكان للقيام بزيارات ميدانية في مقر البلديات المبرمجة من أجل ممارسة الرقابة على ميزانيتها بعد تنفيذها، وهاته الزيارات تكون بإعلام البلدية وذلك من أجل تحضير نفسها لتقديم الوثائق، مع إمكانية تصحيح الأخطاء إن وجدت، أو بناء على الوثائق في عين المكان، وقد تجرى المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية أي دون إعلام البلدية بناء على مبدأ المباغته والمفاجأة وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية

(1) عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص 310.

(2) عاطف زاهر، المرجع السابق، ص 81.

(3) المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 1992/02/22، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 1992/02/26، ص 411.

والمالية والتقنية لممارسة عملها الرقابي⁽¹⁾، كما لها حق المبادرة بأي اقتراحات، أو آراء يخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة⁽²⁾.

وحتى يتسنى لهؤلاء المفتشين أن يؤديون مهامهم بدقة وإتقان فقد ألزم القانون كل مسؤولي مصالح البلدية بالتدخل لتوفير الظروف الملائمة لهم، وألزمهم بتقديم كل القيم والأوراق والسجلات التي يطلبها المفتشين، وكذا الإجابة عن كل الطلبات المقدمة لهم، ولا يمكن لهؤلاء المسؤولين الدفع باحترام السر المهني أو الطريق السلمي⁽³⁾، بحيث كل امتناع أو عرقلة لمهمة المفتشية تشكل خطأ جسيما يعرض مسؤولي البلدية إلى عقوبات تأديبية من طرف السلطة المكلفة بذلك، وذلك من أجل التأكد من أن صرف ميزانية البلدية قد تم وفقا للأهداف المسطرة لها دون التلاعب بها أثناء التنفيذ، ومن أن الإيرادات قد وضعت بصفة سليمة وللتأكد من مدى احترام القواعد القانونية والمحاسبية من طرف معدي ميزانية البلدية ومنفذيها⁽⁴⁾، كما يكلف المفتشين الماليين عند أداء مهامهم بما يلي :

- مراقبة تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات والمواد على اختلاف أنواعها والتي يحوزها المسيرين والمحاسبون.
- طلب تقديم كل وثيقة أو ورقة ثبوتية تكون لازمة لمراجعتها .
- طلب كل المعلومات شفويا أو كتابيا .
- القيام بأي بحث أو تحقيق في عين المكان من أجل مراقبة الأعمال أو المعطيات المبنية في المحاسبات العمومية .

(1) المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ص412.

(2) سعاد طيبي، "الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص 113.

(3) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ص413.

(4) سعاد طيبي، المرجع السابق، ص114.

- القيام بأي تدقيق في عين المكان بغية التأكد من أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبتها على أسس صحيحة وكاملة وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء (1).

نتائج المراقبة الممارسة على مالية البلدية من طرف المفتشية العامة للمالية:

يقوم المفتشين المؤهلين لممارسة الرقابة المالية على ميزانية البلدية بالتوجه إلى مقر البلديات من أجل أداء مهامهم الرقابية، وتحال أمامهم وثيقة الميزانية بحيث يعملون على تفحصها بابا باب وفصلا فصلا للتأكد من توظيف النفقات والإيرادات في الأغراض التي خصصت من أجلها، وللتأكد من المبالغ المسجلة في الميزانية لم تتعرض إلى التحايل عن القواعد القانونية والمحاسبية وبالتالي لم تتعرض إلى التلاعب بها وسوء استعمالها أو الاستغلال اللاعقلاني وبمجرد انتهاء عملية المراقبة على ميزانية البلدية يحرر المفتشين تقريرا يسجل فيه ملاحظاتهم والمعانيات التي قاموا بجمعها أثناء ممارسة مهامهم في مقرات البلديات بحيث يحتوي هذا التقرير على اقتراح تدابير من شأنه تحسين تنظيم المصالح والهيئات موضوع الرقابة، كما يمكن أن يحتوي على أي اقتراح من طبيعته أن يحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها ويبلغ هذا التقرير لمسيري المصالح والهيئات المعنية، الذين يقومون بدورهم بالإجابة عليه خلال مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هاته المدة من طرف الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾، غير أن دور المفتشية المالية يقتصر على إعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات.

2- رقابة مجلس المحاسبة: يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية⁽³⁾، بما فيها البلدية، يعتبر مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهام الموكلة إليه ويتمتع بالاستقلال وذلك ضمنا للموضوعية

(1) المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ص 413.

(2) المادة 18 من نفس المرسوم التنفيذي، ص 413.

(3) رشيد خلوفي، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 180.

والحياد والفعالية في أعماله⁽¹⁾، ولقد خوله القانون كل الصلاحيات للقيام بمهامه في مجال التحريات والمعاينات التي تمكنه من التوصل إلى السير الحسن والاستغلال الأمثل للموارد العامة بما يحقق الفعالية والرشاد، لذلك فمجلس المحاسبة يقوم بالتدقيق في شروط استعمال البلديات للموارد والوسائل والأموال العامة التي تدخل في نطاق اختصاصها ويقوم أيضا بتقييم التسيير ويتأكد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية لميزانية البلدية مع القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها، وتعدد مظاهر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على ميزانية البلدية ويمكن حصرها فيما يلي:

أ- حق الاطلاع وسلطة التحري: يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب كل وثائق البلدية التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير مصالح وهيئات البلدية⁽²⁾، كالمستندات الثبوتية للحسابات الإدارية ولحسابات التسيير، إذ أنه يقع لزاما على كل أمر بالصرف أو أمين الخزينة وضع حساباته تحت تصرف مجلس المحاسبة عند إجراء التحري والاطلاع، كما يلزمون بإبداعها بصفة دورية لدى كتابة الضبط التابعة لهذا الأخير .

ب- رقابة نوعية التسيير: يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير البلدية فيقوم بتقويم شروط استعمال البلدية للوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة، كما يقيم قواعد تنظيم عمل هيئات البلدية ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة، ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية وهذا كما أكدته المادة 69 من الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة كما يمارس رقابة على شروط المنح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية الممنوحة للبلدية بحيث يترتب على هذه الأشغال التقييمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة إعداد تقارير تحتوي على المعاينات والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي مصالح البلدية

(1) المادة 03 من الأمر 02/10، المؤرخ في 2010/08/26، المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17 جويلية

1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 50، الصادرة في 2010/ 12/01، ص04.

(2) المادة 55 من نفس الأمر، ص06.

ويضبط المجلس تقييمه النهائي ويصدر توصيات واقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير مصالح البلدية ويرسلها إلى مسئوليتها، وكذلك إلى الوزراء والسلطات الإدارية المعنية هذا ما تضمنته المادة 87،95 من الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة .

ج- مراجعة حسابات الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين: يلزم القانون الأمر بالصرف والمحاسبين العموميين بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة والذي يقوم بدوره بمراجعة تلك الحسابات ويدقق في صحة العمليات المادية ومدى مطابقتها مع النصوص والتنظيمات المعمول بها، وذلك من أجل إبراز مدى مسؤولية المحاسب العمومي الشخصية أو المالية عن ضياع أموال أو تبديد قيم أو مواد أو سرقتها ويتم وضع المحاسب في حالة مدان على اثر ذلك .

ويمكن للمحاسب المكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة أو يثبت عدم ارتكابه لأي مخالفة أو عدم تهاونه كما يمكنه أن يدفع بمسؤولية الأعوان الموضوعيين تحت سلطته أو رقابته، هذا ما جاء طبقا لنص المادة 47 من الأمر 02/10 المتعلق بمجلس المحاسبة .

د- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: يسهر مجلس المحاسبة من التأكد من احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير ميزانية ومالية البلدية وذلك بمراقبة الأخطاء أو المخالفات التي تمثل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال أموال البلدية أو الوسائل المادية وتلحق أضرار بخزينة البلدية، ويحق لمجلس المحاسبة أن يعاقب بغرامة مالية كل عون أو مسير أو مسئول لدى البلدية يكون قد تهاون في أداء التزاماته أو ارتكب مخالفة من بين المخالفات التالية⁽¹⁾:

- خرق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات .
- استعمال الاعتمادات والمساعدات المالية في غير ما خصصت له .
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة والسلطة .

(1) المادة 88 من الأمر رقم 02/10، المتعلق بمجلس المحاسبة، ص 07.

- الرفض غير المؤسس للتأشيرات والعراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية .
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة بشكل واضح عن مهمة الهيئات العمومية .
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات وسجلات الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية .
- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة .
- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع من المصدر في الآجال ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول بها .
- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك العمومية التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية .
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه .
- *- نتائج الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة:

تعتبر الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة رقابة مالية تقييمية وإصلاحية، فهي تهدف إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية، كما يساهم مجلس المحاسبة في مجال اختصاصه ومن خلال ممارسة صلاحياته في تعزيز الوقاية ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات الغير قانونية أو الغير شرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة، أو الضارة بالأملاك والأموال العمومية، فهو بذلك يسعى لحماية الأموال العامة بوجه عام وكيفيات الإنفاق بوجه خاص، وما يتعلق منها بالقواعد المحاسبية والمالية وتعد هذه الرقابة إصلاحية ويتجلى ذلك من خلال النتائج التي تسفر عنها عمليات التحري والمراقبة وكذا الاقتراحات والتقارير التي يقدمها إلى هيئات البلدية وذلك بهدف التوصل إلى أحسن السبل في التسيير المالي والمحاسبي وبالتالي ضمان المحافظة على الأموال العامة .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على البلدية وآلياتها

بما أن البلدية هي إحدى السلطات العمومية المحلية فهي بذلك تخضع لرقابة القضاء وهذا ما سنبينه من خلال هذا المطلب متطرقين إلى مفهوم الرقابة القضائية وخصائصها وأنواعها وكيفية تطبيقها على البلدية، وأخيرا إبراز آلياتها والآثار المترتبة عنها.

الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية

أولاً- تعريفها: هي التي تمارسها السلطة القضائية على أعمال الإدارة، وتعتبر من أهم صور الرقابة، وتعد هاته الأخيرة لها أهمية كبيرة لأنها تهدف إلى حماية الأفراد من تعسف الإدارة وانتهاكها لمبدأ المشروعية⁽¹⁾ الذي يعني خضوع جميع الهيئات العامة في الدولة للقانون حكما كانوا أو محكومين بهدف حماية الحقوق والحريات، لهذا فلا بد من وجود جهة يلجأ إليها الأفراد في حالة تجاوزت الإدارة حدود وظيفتها، وتعسف الحكام في استخدام سلطاتهم⁽²⁾ فالرقابة القضائية هي السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم استنادا إلى نصوص القانون والتي يكون بموجبها سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفا فيها⁽³⁾.

تعتبر أيضا الرقابة التي تباشرها المحاكم القضائية عن طريق الدعوى القضائية وهي دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعوى تقدير المشروعية ودعوى تفسير القرارات الإدارية وأيضا دعاوى القضاء الكامل⁽⁴⁾.

فممارسة الرقابة من جهة متميزة عن الإدارة تعد حقيقية لحماية حقوق وحريات الأفراد لأنها تعتبر تحذيرا للإدارة مما يدفعها إلى احترام القانون والخضوع لسلطاته، ومعرفة أوجه النقص والقصور في أداء العمل الإداري والإلمام بمعوقاته والعوامل التي أسهمت في انجازه

(1) علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مركز البحوث، الرياض، السعودية، 2002، ص 17.

(2) عبد الكريم فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار الثقافة، 2005، ص 133.

(3) رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، ط1، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 125.

(4) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2012، ص 41.

وذلك فضلا عن كشف التجاوزات الغير قانونية ومحاسبة المخالفين لأحكام القانون⁽¹⁾، وتعتبر هاته الرقابة أيضا أرقى وأكمل أشكال الرقابة وأضحت السلاح الحقيقي والفعال لمواجهة السلطات العامة مما يجعلها وحدها تشكل الضمانة الحقيقية للأفراد، إذ تعطيهم الحق في الالتجاء إلى جهة مستقلة تتمتع بضمانات حصينة من أجل إلغاء أو التعويض عن الإجراءات التي اتخذتها السلطات العمومية بمخالفة القواعد القانونية المقررة، ويعتبر استقلال السلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال ضروريان لتحقيق رقابة فعالة وقوية على الإدارة، وإخضاع كافة السلطات العمومية لأحكام القانون وتحديد سلطاتهم تحديد واضح بحيث تختلف السلطات التي تملكها المحاكم في مجال الرقابة على أعمال الإدارة، وذلك حسب النظام القضائي السائد في كل دولة، فقد تقتصر سلطة المحكمة على إلغاء القرار الإداري والتعويض عن الضرر، وقد يمتد في دول أخرى إلى سلطة إصدار أوامر معينة لرجل الإدارة وتعديل القرارات الإدارية، وتمارس الرقابة القضائية من قبل المحاكم الإدارية أو عن طريق المحاكم العادية وذلك وفق لتوزيع الاختصاص القضائي في كل دولة⁽²⁾.

ثانيا - أنواع وأساليب الرقابة القضائية

تنقسم الرقابة القضائية على الإدارة إلى قسمين، قسم يخضع المنازعات الإدارية لاختصاص القضاء العادي، وذلك بأن تتولى الوظيفة القضائية بموجبه جهة قضائية واحدة في الدولة ذات اختصاص شامل للفصل في جميع المنازعات التي تكون بين الأفراد أنفسهم أو بين الأفراد والإدارة العامة، ومن الدول التي أخذت بهذا النظام المملكة المتحدة والعراق والسودان، ففي إنجلترا مثلا يتولى القضاء الانجليزي بالإضافة إلى الفصل في المنازعات القائمة بين الأفراد كافة الدعاوي التي تكون الإدارة خصما فيها إلا ما استثنى بنص قانوني خاص⁽³⁾، حيث يملك القاضي الانجليزي سلطات واسعة اتجاه الإدارة، وله صلاحية الحكم على أي موظف بعقوبة

(1) رشا محمد جعفر الهاشمي، المرجع السابق، ص 129.

(2) عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة، الإسكندرية، مصر، منشأة الإسكندرية، 2004، ص 141.

(3) حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2003، ص 70.

جنائية إذا رأى أن فعله يكون جريمة، ويحكم عليه بالتعويض إذا توافرت أركان المسؤولية، بالإضافة إلى ذلك يملك أيضا توجيه أوامر مكتوبة إلى الموظفين تتضمن إلزامهم بفعل شيء أو الامتناع عنه أو تعديل قرار سبق لهم أن أصدره، فالمحكمة العادية تتصرف في هذه الحالة كرئيس في مواجهة مرؤوسيه الأمر الذي من شأنه إخضاع الإدارة للقضاء⁽¹⁾، لقد أراد هذا النظام بأن تتساوى الإدارة مع الأفراد أمام القانون، وأن لا تتميز الإدارة عن الأفراد بمحاكم إدارية خاصة بها خوفا من المساس بحقوقهم، لهذا السبب جعلت الإدارة العامة كبقية الأفراد في الالتجاء إلى المحاكم العادية، وهذا يعني أن القانون الذي وضع للجميع يخضع له الجميع بدون تمييز ولا تفرقة .

وما يميز هذا النظام أنه لم يراع الاختلاف وطبيعة العلاقات الإدارية عن العلاقات الفردية حيث تسعى الإدارة بما منحها النظام العام من امتيازات لتحقيق المصلحة العامة، لهذا السبب من غير المناسب أن تخضع تلك النشاطات وتحكم بالقانون الخاص، إضافة لذلك يتدخل القاضي العادي في أعمال الإدارة بسبب عدم وجود توزيع للاختصاص القضائي⁽²⁾، فالمحاكم الانجليزية لها سلطة الرقابة على أعمال الهيئات المحلية على نفس الصورة التي تمارس بها الرقابة على أعمال الحكومة المركزية ذاتها، وأيضا بنفس الصورة التي تمارس على أعمال الأفراد فيما بينهم، فترفع الدعاوي أمام المحاكم العادية ضد الهيئات المحلية من قبل الأفراد العاديين أو الحكومة المركزية على السواء في حالة مخالفتها للقانون⁽³⁾، وهذا قد يؤثر سلبا على ممارسة القاضي للرقابة على البلدية، وذلك لعدم تخصصه، وهو ما قد ينجر عنه عدم الإلمام بكل مظاهر النشاط الذي تقوم به البلدية لأن عملها يتميز بتعدد مجالاته، وكثرة النصوص المطبقة عليه بسبب توسع مجالات تدخلها .

(1) حسين عثمان محمد عثمان المرجع السابق، ص 72.

(2) علي شفيق، المرجع السابق، ص 19.

(3) عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 145.

أما النوع الثاني فيعتمد على نظام القضاء المزدوج الذي يقسم الجهاز القضائي في الدولة إلى جهتين قضائيتين تستقل إحداها عن الأخرى، بحيث تتولى الجهة الأولى وهي القضاء الإداري حسم النزاعات التي تثور بين الإدارة والأفراد، أما الجهة الثانية وهي جهة القضاء العادي تتولى الفصل في كل المنازعات الناشئة بين الأفراد، وتعتبر فرنسا مهد النظام القضائي المزدوج حيث أدرك كل من الفقه والقضاء والمشرع الفرنسي فكرة المصلحة العامة، وضرورة تمييز الإدارة العامة عن الأفراد في ظل تطور مفهوم الدولة وازدياد نشاطاتها، وعدم إمكان انطباق القواعد والمبادئ التي تطبق على التصرف الإداري الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة والتصرف الفردي الذي يهدف إلى تحقيق مصلحة شخصية، لهذا استقل القضاء الإداري عن القضاء العادي .

ما يميز هذا النوع يكمن في استقلال هيئات القضاء الإداري وانعدام أية علاقة رئاسية أو وصائية بينهما، وأيضا يتسم هذا النظام باستقلال هيئات القضاء الإداري عن هيئات القضاء العادي على جميع المستويات سواء على مستوى محاكم الدرجة الأولى أو على مستوى الدرجة الثانية من التقاضي، بحيث لا تتدخل إحداها في الأخرى ولا رقابة للواحدة على الأخرى⁽¹⁾.

أما في الجزائر فلقد انقسم النظام القضائي إلى مرحلتين، المرحلة الأولى بين 1963 و1996 ففي هذه الفترة اختلف الفقهاء حول تحديد طبيعة النظام القضائي في الجزائر فذهب البعض بالقول أن النظام القضائي هو نظام موحد والبعض الآخر أنه نظام موحد مرن، كما وصف بأنه نظام وحدة القضاء والفصل في النزاعات، غير أنهم جميعا اتفقوا حول عنصر الوحدة⁽²⁾، وتعتبر الغرف الإدارية بالمجالس القضائية هي صاحبة الاختصاص العام بالنظر

(1) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999، ص 61.

(2) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 2، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 166.

في المنازعات الإدارية إلغاء وتعويضا⁽¹⁾، في حالات منازعات الإلغاء والتفسير والمشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن رؤساء البلديات، بمعنى أن الغرفة الإدارية تكون مختصة بنظر طلب البطلان في القرارات الصادرة عن البلديات والطعون الخاصة بتفسير هاته القرارات ومدى مشروعيتها والمنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للبلدية الرامية لطلب تعويض .

أما المرحلة الثانية فبدأت منذ صدور دستور 1996 حيث أسس الدستور في المادة 152 منه نوعين من الجهات القضائية، النظام القضائي الإداري إلى جانب النظام القضائي العادي فالنظام القضائي الإداري تم إنشاؤه للفصل في الطعون المرفوعة ضد أعمال السلطات الإدارية كما تعتبر الطبيعة القانونية للمجتمع الجزائري هي التي فرضت تخصص الجهات القضائية لاسيما في المواد الإدارية بحيث أصبحت حتمية ضرورية، وذلك بقصد ضمان تسيير أحسن للقضاة وتخصصهم في مجال القضاء الإداري، وبهذا يصبح هؤلاء يتحكمون أفضل في هذا المجال⁽²⁾، فلقد تجسدت الازدواجية القضائية من خلال الدستور، بحيث يشكل مجلس الدولة كدرجة قضائية عليا والمحاكم الإدارية كدرجة قضائية أولى، يختلف هذا التنظيم عن تنظيم القضاء العادي من باب الدرجات القضائية فيتشكل القضاء الإداري من مستويين فقط، وإنما القضاء العادي يحتوي على ثلاث مستويات محاكم عادية ومجالس قضائية ومحكمة عليا وتجلت الازدواجية القضائية أيضا من خلال النصوص التشريعية المنظمة للقضاء الإداري وذلك كما جاء في القانون رقم 13/11 المنظم لمجلس الدولة⁽³⁾ والقانون رقم 02/98 المنظم للمحاكم

(1) محمد بن الطاهر، "المادة السابعة من القانون: 23/90 وانعكاساتها على القضاء الإداري"، ملتقى الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992، ص 127.

(2) حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، ط1، الجزائر، دار الخلدونية، 2011، ص32.

(3) القانون العضوي رقم 13/11، المؤرخ في 26/07/2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 03/08/2011، ص07.

العادية⁽¹⁾، وبهذا أصبحت المحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص العام بالنظر في جميع المنازعات المرفوعة ضد القرارات الإدارية والأعمال الصادرة عن البلدية سواء بالإلغاء أو التعويض.

الفرع الثاني: آليات الرقابة القضائية على البلدية والنتائج المترتبة عنها

تتم هذه الرقابة بواسطة رفع الدعاوى القضائية من ذوي الصفة والمصلحة أمام القضاء الإداري، بحيث يطلب المدعي من خلالها تدخل القاضي لفض النزاع الناشئ بينه وبين الإدارة ويتولى القضاء مهمة البحث في التصرف الإداري والتأكد من مدى مطابقة هذا التصرف لمبدأ المشروعية، فإذا اتضح صحة التصرف وسلامته يحكم بالمشروعية، أو الحكم بإلغائه وبطلانه إذا اتضح عدم مشروعيته، وعليه فالقضاء الإداري لا يستطيع التدخل في عمل الإدارة أو أن يجل محلها في تحديد الاتجاهات العامة ورسم السياسات التي تدير عليها، وتمارس الرقابة القضائية على البلدية من قبل المحاكم الإدارية باعتبارها جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية التي تكون البلدية طرفاً فيها⁽²⁾، وتختص أيضاً بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، ودعاوى القضاء الكامل، وأيضاً القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة⁽³⁾، وهذا ما سنوضحه من خلال الوسائل التالية:

أولاً- رقابة القاضي الإداري على دعاوى المشروعية

1- دعوى الإلغاء:

أ- مفهومها: تعتبر دعوى قضائية موضوعية عينية الهدف منها إلغاء القرار الإداري الغير المشروع، لذلك فان سلطة القاضي الإداري هي البحث في مشروعية القرار الإداري في ضوء

(1) القانون رقم 02/98، المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادر في 1998/06/01، ص 08.

(2) المادة 800 من القانون رقم 09 /08، المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، الصادرة في 2008/04/23، ص 75.

(3) المادة 801 من نفس القانون، ص 75.

القانون، وإلغاء القرار الغير مشروع⁽¹⁾، ويترتب على دعوى الإلغاء آثار مهمة بالنسبة لهذا الأخير إذ تؤدي إلى الحكم بإلغائه منذ صدوره واعتباره كأن لم يكن، وتكون لهذا الحكم حجية مطلقة في مواجهة الكافة⁽²⁾، ودعوى إلغاء القرارات الإدارية تكون دائما أيا كانت السلطة التي أصدرتها سواء كانت سلطة مركزية أو سلطة لامركزية، وبما أن البلدية هي سلطة لامركزية فالقرارات الصادرة عنها قد تكون فردية تخاطب شخص معين بالذات، أو تخص أشخاص معينين بذواتهم، وتمتاز هاته الأخيرة بأنها تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها، وقد تكون القرارات الإدارية تنظيمية أو لائحية فتتضمن قواعد موضوعية ومجردة تنطبق على عدد من الحالات الغير محددة بذواتهم، أو على عدد من الأفراد غير معينين بذواتهم، وتمتاز هذه الطائفة من القرارات الإدارية بخاصية العمومية والتجريد⁽³⁾.

ب- الشروط الشكلية لصحة دعوى الإلغاء: تتمثل في مجموعة الشروط التي يجب توافرها حتى يمكن للمحكمة الإدارية النظر والفصل ومراقبة القرارات الإدارية الغير مشروعة الصادرة عن البلدية وذلك بأن تكون :

- أن تكون منصبة على قرار إداري نهائي له مواصفات معينة: فالقرار الإداري هو عمل قانوني نهائي ويكون صادرا من الجهة الإدارية المختصة بصفة نهائية وإيرادتها المنفردة، ويؤثر على المركز القانوني للمعني بالقرار⁽⁴⁾، لهذا السبب فان قاضي الإلغاء يقبل الفصل إلا في القرارات الإدارية النهائية والتي لها مواصفات القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا انفرادي صادر بإرادة السلطات الإدارية المختصة، وذلك بقصد إحداث آثار قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل

(1) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة ورقابة القضاء، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 72.

-كما أشار إليه :

فتحي بكري، وجيز دعوى الإلغاء، طبقا لأحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، 2004/2003، ص 05 .
(2) علي شفيق، المرجع السابق، ص 109.

(3) عمار عابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط5، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2009، ص 107.

(4) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 58.

أو إلغاء مركز قانوني، فدعوى الإلغاء مرتبطة بالقرارات الإدارية فقط⁽¹⁾، لهذا لا يمكن رفعها وتحريكها ضد الأعمال المادية والعقود الإدارية، وأيضا لا يمكن رفعها ضد الأعمال التشريعية والأعمال القضائية⁽²⁾، كما لا يمكن قبول الطعن بالإلغاء في الأعمال التحضيرية والتمهيدية للقرارات الإدارية لأنها لا تعتبر قرارات نهائية .

- شرط التظلم الإداري السابق: يعتبر التظلم الإداري الرئاسي أو التظلم الإداري الولائي⁽³⁾ والذي يكون في حالة عدم وجود سلطة رئاسية للسلطة الإدارية مصدرة القرار المطعون فيه شرطا لقبول النظر في دعوى الإلغاء في النظام القضائي الجزائري وهذا ما جاء من خلال أحكام المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية، ويرفع التظلم إلى السلطات الإدارية الرئاسية خلال شهرين من تاريخ العلم الشخصي بالقرار الإداري الفردي وابتداء من تاريخ النشر الرسمي للقرارات الإدارية التنظيمية⁽⁴⁾، أما التظلم الإداري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أصبح جوازي بالنسبة لجميع القرارات سواء صادرة من إدارة مركزية، أو صادرة من إدارة لا مركزية وهو عبارة عن شكوى موجهة إلى الإدارة المعنية من أجل إعادة النظر في قرار يعتقد المعني عدم مشروعيته أو عدم ملائمته، ولقد حدد المشرع الجزائري أجل التظلم الإداري بالشهرين وذلك من خلال الفقرة الثانية من المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "فيعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم " .

- اشتراط الصفة والمصلحة في رافع الدعوى: يشترط في رافع دعوى الإلغاء أن تكون له أهلية وصفة ومصلحة بحيث أن القاعدة العامة هي أنه "لا دعوى بدون مصلحة" فيجب أن

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 2001، ص 26.

(2) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 179.

(3) محمد بن الطاهر، المرجع السابق، ص 128.

(4) نفس المرجع، ص 129.

تتوفر فيه مصلحة شخصية ومباشرة وحالة⁽¹⁾، والمصلحة الشخصية هي أن تكون خاصة بالمدعي تجعله متميزا عن سائر الأفراد وغير مندمجة بالمصلحة العامة التي منح القانون ممثلين لها⁽²⁾، ويشترط أن تكون المصلحة مباشرة إلا أنه من الممكن أن تكون هاته المصلحة معنوية⁽³⁾، كما يجوز أن تكون المصلحة محتملة بحيث يسمح القانون برفع دعوى إلغاء قرار إداري مادامت توجد مصلحة محققة أو محتملة لرفعها، فإذا كان القرار فرديا تثبت المصلحة لكل فرد صدر القرار في حقه طالما أن هناك ضرر قد أصابه أو من المحتمل أن يصيبه، أما بالنسبة للقرارات اللائحية هناك مصلحة محتملة لكل من تتوفر فيه شروط تطبيق القرار اللائحي، وأساس ذلك احتمال وقوع العذر من احتمال تطبيقه عليه مستقبلا⁽⁴⁾.

أما الصفة القانونية في رفع دعوى الإلغاء فهي تندمج وتمتج بالمصلحة، حيث صاحب الصفة القانونية هو نفسه صاحب المصلحة في رفع تلك الدعوى لأنه لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم تكن لديه صفة، وما لم تكن لديه مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون، هذا ما جاء من خلال المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

أما الأهلية فاعتبرها القضاء الإداري ليست شرطا لقبول الدعوى وإنما تعتبر شرطا لصحة إجراءات الخصومة ومعنى ذلك أن عدم توافر الأهلية لدى رافعها لا يمنع من قبول الدعوى ولكن إجراءات الخصومة تكون باطلة أي أن الشخص يكون له الحق في الدعوى دون أن يكون أهلا لمباشرتها، فيجب أن تتخذ الإجراءات لرفع الدعوى بواسطة الممثل القانوني وإلا كانت إجراءات الدعوى باطلة⁽⁵⁾، وهي تخضع لقواعد القانون المدني، وطبقا لهذه القواعد تثبت أهلية التقاضي لكل شخص بلغ من السن 19 سنة متمتعا بقواه العقلية، فإذا كان ناقص الأهلية لصغر سنه أو لعته أو جنون فيجب أن يكون لديه نائب يكون ممثله الشرعي، كما تكون للأشخاص

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 60.

(2) محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 13.

(3) عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 179.

(4) لعروبي، "دعوى الإلغاء أو الطعن بالبطلان"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، المرجع السابق، ص 39.

(5) حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 180.

المعنوية الأهلية متى اكتسبت الشخصية القانونية⁽¹⁾، وبما أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية هذا ينتج عنه تمتعها بأهلية في التقاضي بصفتها مدعي أو مدعى عليها، أي التقاضي باسم البلدية ولحسابها من قبل ممثلها القانوني وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما أقرته المادة 82 من قانون البلدية وأيضا المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

- شرط المدة: يحدد أجل الطعن أمام المحاكم الإدارية بأربعة أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي هذا ما جاء طبقا لنص المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

ج- الشروط الموضوعية: الأصل أن القرارات الإدارية تتمتع بالمشروعية، وبناء على ذلك فإن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والمشروعية غير أنها قرينة قابلة لإثبات العكس وعلى من أراد الطعن في القرار عليه إثبات عدم مشروعيته، والذي يعني عدم توافر عناصر الصحة والمتمثلة في أنه قد يكون محله مخالفا للقانون أو أن يصدر القرار من غير صاحبه القانوني، أن يهدف إلى أغراض أخرى غير التي حددها القانون، ومما يلي سنوضح هذه الأوجه متطرقين إلى كيفية إلغاء القرارات الصادرة على البلدية .

• عيب عدم الاختصاص: المقصود به خروج المسؤول الإداري عند اتخاذه لإحدى القرارات الإدارية عن السلطة أو الصلاحيات المحددة له بموجب القوانين، ويعني أيضا عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من اختصاص هيئة أو فرد آخر⁽²⁾ ويستطيع من اغتصب حقه أن يثير عيب عدم الاختصاص في كل مراحل إجراءات الدعوى، ويستطيع القاضي التصدي له من تلقاء نفسه لأنه من النظام العام، ولقد ميز الفقه والقضاء بين حالة مخالفة قواعد الاختصاص البسيط التي لا يبلغ فيها العيب درجة الجسامة، وبين عيب الاختصاص الجسيم والتي تسمى اغتصاب السلطة .

(1) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 114.

(2) لعروبي، المرجع السابق، ص 44 .

- عيب عدم الاختصاص البسيط: هو مخالفة توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة غير جسيمة، وقد يكون عيب الاختصاص سلبي في حالة امتناع الموظف عن إصدار قرار يختص به ظنا منه أنه يخرج عن دائرة اختصاصه، ويمكن الطعن في القرار الضمني الناشئ عن امتناع الإدارة عن ممارسة اختصاصاتها⁽¹⁾، ففي حالة امتناع الموظف البلدي عن إصدار قرار يدخل ضمن صلاحياته فيمكن للمتضرر الطعن في ذلك القرار أمام القضاء الإداري، وقد يكون عيب عدم الاختصاص ايجابيا ويتمثل في قيام أحد الموظفين بإصدار قرار جعله القانون من اختصاص موظف آخر أو صدوره من جهة غير مختصة وليس لديها صلاحية إصدار ذلك القرار⁽²⁾، ويتكون هذا النوع من عدم الاختصاص من عدة صور نذكر منها:

*- عيب عدم الاختصاص الموضوعي: والمقصود به صدور قرار من أحد أعضاء أو موظفي البلدية في موضوع يدخل في اختصاص عضو آخر، ويأخذ أوضاعا متعددة ومن بينها: الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية: ويقع هذا العيب حينما تعتدي سلطة إدارية على اختصاص مقرر لسلطة إدارية أخرى لا تربطها بها صلة تبعية أو إشراف، ففي هذه الحالة يقرر القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المطعون فيه لعدم الاختصاص الموضوعي⁽³⁾. اعتداء سلطة إدارية على صلاحيات سلطة رئاسية لها: الأصل العام أنه لا يجوز لسلطة إدارية دنيا إصدار قرار يدخل في اختصاص سلطة إدارية أعلى منها إلا بناء على تفويض صحيح⁽⁴⁾، ويعتبر كل قرار يخالف تلك القاعدة باطلا وذلك إذا أصدر المرؤوس قرار يدخل في

(1) ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 367.

(2) محمد تقيّة، "مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، المرجع السابق، ص 149.

(3) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 183.

(4) هنية أحمد، عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2005، ص 50.

صلاحيات رئيسه، كأن يصدر الأمين العام للبلدية قرار من اختصاص رئيس المجلس البلدي في هاته الحالة يكون القرار باطلا مشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط .

اعتداء هيئة مركزية على مهام هيئات لامركزية: بما أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية فيترتب عنه بأن الإدارة المركزية ليس لها أن تمارس في رقابتها عليها إلا ما نص عليه القانون صراحة، وبناء عليه لا تستطيع أن تحل محلها في اتخاذ القرارات، ولا تستطيع تعديل القرارات التي تخضع لوصايتها أو استبدالها بغيرها، وكل مالها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا تجاوزت وخرجت عن ذلك وتدخلت في السلطات المحددة للهيئات اللامركزية سواء إقليمية كانت أو مصلحية، كيف خروجها بالمعيب، وبما أن البلدية هي إحدى الهيئات اللامركزية وتتمتع بالاستقلالية عن الإدارة المركزية وعليه إذا قام الوالي بإصدار قرار يدخل في مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية، يعتبر ذلك الأخير مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي .

اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس: الأصل أن للرئيس على مرؤوسيه سلطة الرقابة والتوجيه التي تخوله حق تعديل قرارات المرؤوس أو حتى ممارسة اختصاصات بدلا منه إذا اقتضى الأمر ذلك، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة فيوجد حالات يمنح فيها القانون للمرؤوس حق إصدار بعض القرارات دون تعقيب من الرئيس وفي هذه الحالات لا يستطيع الرئيس أن يصدر مثل هذه القرارات بدلا من المرؤوس⁽¹⁾، ففي حالة أن الوالي يصدر قرار خاص بالنظام العام أو سلامة الأشخاص أو الأملاك في نطاق بلدية ما وثبت بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي لم يتقاعس عن ذلك وأن الوالي لم يندره، فيمكن الطعن في هذا القرار بموجب دعوى الإلغاء، وذلك لأن الوالي اعتدى على اختصاص رئيس البلدية في ممارسة الضبط الإداري والتي هي من اختصاصات رئيس البلدية وعلى الوالي ممارسة السلطة السلمية فقط.

(1) هنية أحمد، المرجع السابق، ص 50.

صدور القرار بناء على تفويض أو حلول مخالف للقانون: يعتبر التفويض استثناء من الأصل حيث يقوم موظف في مستوى إداري أعلى بتفويض موظف آخر في مستوى إداري أدنى في مباشرة الاختصاصات التي تقررت أصلاً للموظف الذي قام بالتفويض لغيره، ويشترط لصحته ما يلي:

وجود النص الصريح على إجازة التفويض وذلك لأن الاختصاص ليس حق لصاحبه يتنازل عنه لغيره كما يشاء، وإنما هو واجب أو وظيفة يجب عليه أن يمارسها بنفسه ما لم يصرح له القانون بإمكان التفويض فيها .

ويشترط أيضاً لصحة التفويض أن يكون جزئياً ينصب على بعض اختصاصات المفوض دون أن يشملها جميعاً، فلا يجوز أن يفوض عضو السلطة الإدارية كل ما لديه من اختصاص لأن ذلك يعتبر تنازل عن كل واجباته، أما تفويض التوقيع يعرف بالتفويض الشخصي تمييزاً له عن تفويض الاختصاص⁽¹⁾، وتأخذ القرارات الصادرة بناء على تفويض التوقيع نفس مرتبة القرارات الصادرة عن الأصل وتنفذ تحت مسؤوليته⁽²⁾، لقد بين المشرع الجزائري كيفية تفويض التوقيع وذلك من خلال المادة 87 من قانون البلدية وحدد المجالات التي يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض توقيعه فيها .

أما فيما يخص الحلول في الاختصاص، يقصد به قيام عضو من السلطة الإدارية بممارسة جميع صلاحيات عضو آخر من أعضاء هاته السلطة، ويشترط لصحته حصول مانع حال دون ممارسته لاختصاصاته، ويجب أن يكون بحكم القانون وليس بإرادة صاحب الاختصاص الأصل ويتضمن جميع الصلاحيات عكس تفويض الاختصاص الذي يخص جزء من الصلاحيات فقط .

(1) عزيزة بغدادي، "مراقبة شرعية أعمال المجموعات المحلية من طرف القضاء الإداري"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، المرجع السابق، ص 54.

(2) عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 148.

فقانون البلدية سمح للوالي الحلول مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي واتخاذ القرارات التي يراها مناسبة ولكن أحاطها بشروط معينة وذلك كما جاء المواد 100 و1001 و102 من قانون البلدية، ولكن في حالة إذا لم تتوفر إحدى الشروط التي حددها المشرع فإن القرار الذي يتخذه الوالي في هذه الحالة يكون معيب بعدم الاختصاص الموضوعي وبلغى من طرف المحكمة الإدارية التي رفع إليها الطعن في ذلك القرار .

_ * عيب عدم الاختصاص الزمني: ويعني الزمن المحدد للشخص الإداري فردا كان أو هيئة لاتخاذ القرار المناسب لممارسة اختصاصاته وصلاحياته وكافة نشاطاته القانونية، فبذلك فإن صلاحياته تنتهي بانتهاء الوقت المحدد له⁽¹⁾، ولا يسمح له بالاستمرار في ممارسة مهامه وأعباء وظيفته إذا انتهت رابطة الوظيفة، وتطبيقا لفكرة الاختصاص الزمني يعتبر باطلا لعدم الاختصاص القرار الصادر من الموظف الذي زالت عنه الصفة العامة لانتهاء مدة خدمته ويكون القرار الإداري معيبا بعدم الاختصاص الزمني في صورتين، في حالة صدور القرار من موظف زالت صفته الوظيفية، وأيضا عند صدور القرار بعد المدة التي حددها القانون، وما يسري على الموظف يسري أيضا على المجالس المنتخبة التي تساهم في الوظيفة الإدارية فالمجالس البلدية صلاحياتها باتخاذ وإصدار قراراتها مرهونة بمدة نيابتها، فلا يجوز لها أن تصدر قرارات كانت مختصة بها في مدة نيابتها بعد انتهاء تلك المدة والا تعرضت تلك القرارات للإلغاء .

_ * عيب عدم الاختصاص المكاني: المقصود به صدور قرار إداري من أحد الإداريين يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المحددة لممارسة اختصاصاته⁽²⁾، ذلك لأن المشرع يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين قيامه بمهامه، وعليه فإن أعضاء وموظفي البلدية ملزمون بمباشرة اختصاصاتهم في النطاق الجغرافي المحدد لهم كما حددته المادة 08 من قانون البلدية، وذلك بأن لكل بلدية معالم وحدود لإقليمها محددة، لهذا لا يمكن

(1) هنية أحمد، المرجع السابق، ص 50.

(2) عزيزة بغدادى، المرجع السابق، ص 52 .

لهم إصدار قرار إداري يدخل في نطاق حدود بلدية أخرى، كأن يصدر رئيس البلدية لائحة ضبط يتعدى نطاق تطبيقها إقليم بلدية أخرى مجاورة .

- عيب عدم الاختصاص الجسيم: ويعتبر من أشد صور عيب عدم الاختصاص، وهي حالة المخالفة الجسيمة لقواعد الاختصاص وتنعدم الصفة الإدارية للقرار، حيث يتحول إلى عمل مادي بحيث يكون مصدره مغتصبا لسلطة لم يمنحه المشرع إياها، ومن حالات عدم الاختصاص الجسيم هو اغتصاب فرد عادي سلطة إصدار القرار، حيث نفترض أن شخصا عاديا يمنح نفسه حق إصدار قرارات إدارية مقحما نفسه في الاختصاصات الإدارية في حين لم يمنحه القانون هذا الحق، ويعتبر هذا العمل ليس قرار إداري لافتقاده شرطا هاما يفترض توافره في كافة القرارات الإدارية وهو صدوره عن شخص عام، ففي حالة صدور قرار من شخص ليس عضو في المجلس الشعبي البلدي فان ذلك القرار يلغى ويعتبر معدوما كأنه لم يكن وأيضا عند اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاص السلطتين القضائية والتشريعية وذلك وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يحول دون ممارسة سلطة ما اختصاص أناطه المشرع لسلطة أخرى وبذلك لا تستطيع السلطة التنفيذية إصدار قرار في موضوع يدخل في اختصاص السلطة القضائية أو التشريعية، فان فعلت ذلك كان القرار معيبا باغتصاب السلطة .

• عيب الشكل والإجراءات: تعتبر شكليات وإجراءات إصدار القرار الإداري ذات أهمية كبيرة لأنها تكشف عن عيب الشكل، فالقرار المخالف لشكليات أو إجراءات إصداره التي حددها القانون أو مبادئه العامة يكون قرار معيبا⁽¹⁾، وبالتالي يستوجب إلغائه، ولقواعد الشكل صور عديدة أهمها كتابة القرار وتسببيه أي تضمين القرار الأسباب التي قام عليها، والإجراءات السابقة على إصدار القرار كأخذ رأي جهة معينة في موضوع القرار أو لجنة استشارية، وبناء عليه فان الشكل والإجراءات قد تكون جوهرية تؤثر على مشروعية القرار الإداري وأشكال غير

(1) محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، ط1، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، 2009، ص 687.

- كما أشار إليه أيضا:

محمد تقيّة، المرجع السابق، ص 151.

جوهرية لا تؤثر على تلك المشروعية، وبالرجوع إلى قانون البلدية فان المشرع فرض مجموعة من الشكليات والإجراءات على المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ أي قرار، فعند الطعن في قرار إداري يخص ذلك فيتعين على القاضي الإداري أن يفرق بين الإجراءات الشكلية الجوهرية والتي يجب احترامها وبين الإجراءات الشكلية الغير جوهرية التي لا يؤدي عدم احترامها إلى عدم مشروعية القرار⁽¹⁾، وعليه فان عدم تسجيل مداولة ما في السجل الموقع والمؤشر عليه وكذا عدم اتخاذ المداولة في جلسة علنية تعتبر عيوباً شكلية جوهرية لا يمكن التسامح في تقدير عدم احترامها.

• عيب المحل في القرار الإداري: يمثل المحل في القرار الإداري موضوع القرار، وهو الأثر الذي يترتب هذا القرار ويتمثل أثر القرار التنظيمي في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني عام، أما أثر القرار الفردي يتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني ذاتي، ويوجد محل القرار الإداري في منطوقة ويستوي في ذلك القرار الإداري اللاتحي أو القرار الإداري الفردي، فالقرار الإداري الذي تصدره البلدية حتى يكون صحيح في محله يتعين أن يكون محل القرار ممكناً من الناحية القانونية أو من الناحية الواقعية، فإذا كان محل القرار مستحيلاً قانوناً أو عملاً فان القرار الإداري في هذه الحالة يعتبر معدوماً وليس قابلاً للإلغاء فقط، وأن يكون محل القرار الإداري جائزاً قانوناً بمعنى أن الأثر القانوني الذي يحدثه ذلك القرار يجب أن يكون من الجائز إحداثه أو ترتيبه طبقاً للقواعد القانونية القائمة، فإذا تعارض أثر القرار الإداري مع القواعد القانونية القائمة أو مع مبدأ من المبادئ العامة، فان هذا يعيب القرار الإداري ويجعله مستحقاً للإلغاء.

• عيب السبب: يتدخل القاضي الإداري لمراقبة عيب السبب في القرار الإداري، ويتمثل ذلك في البحث عن الأسانيد والدوافع الموضوعية التي تصيب القرار الإداري في سببه⁽²⁾، بأن

(1) محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 194.

(2) فريدة أبركان، "مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، المرجع السابق، ص 116.

- و أشارت إليه:

عزيزة بغدادي، المرجع السابق، ص 57.

تكون الواقعة التي يقوم عليها القرار غير موجودة أو غير صحيحة من حيث تكييفها القانوني، فسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع إلى إصدار القرار، أي أن السبب هو حالة موضوعية تحدث قبل إصدار القرار فتدفع الإدارة إلى إصداره .

فالبديلة باعتبارها أحد الأشخاص الإدارية فان القرارات التي تصدرها يجب أن تراعي فيها الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها في إصدار قراراتها باعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه القرار، وتعتبر هي الدافع في إصداره وبالتالي يقع القرار باطلا إذا ما ثبت عدم صحة ما استندت إليه البلدية في إصدارها من الوقائع، ولكن في حالة أن القاضي الإداري بعدما يثبت بعد رقابته على سبب القرار الإداري أن الوقائع المادية التي أسس عليها ذلك القرار قائمة فانه ينتقل إلى المرحلة الثانية لرقابة السبب، وهو الوصف القانوني للوقائع فإذا تبين له أن الإدارة لم تعط للوقائع الوصف أو التكييف القانوني الصحيح فان القاضي يعتبر سبب القرار معيبا ويستوجب الإلغاء، ولقد أقر المشرع الجزائري في بعض المواد من قانون البلدية بضرورة تسبب القرارات وذلك كما جاء في المواد 43، 59، 60 منه وذلك من أجل تسهيل رقابة القضاء الإداري⁽¹⁾.

• عيب إساءة استعمال السلطة: يعتبر القرار الذي تصدره البلدية مشيب بعيب الانحراف أو إساءة استعمال السلطة إذا كان القرار يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت البلدية سلطة إصدار هذا القرار⁽²⁾، وإذا كان هدفه بعيد عن تحقيق المصلحة العامة أو تحقيق غاية تختلف عن الغاية التي حددها القانون للقرار، لذلك يقع عيب الانحراف بالسلطة على الغاية من القرار ويعتبر عيبا ذاتيا لا يمكن الكشف عنه، إلا من خلال البحث في هدف وغاية مصدر القرار وإقامة القرائن على أنه كان يستهدف غرضا آخر غير المصلحة العامة، لذلك إذا شاب القرار الإداري الذي تصدره البلدية أو أحد الأشخاص الإدارية عيب من هذه العيوب فانه يفقد مشروعيته ويصبح محلا للطعن فيه أمام القضاء الإداري، ومن صور عيب الانحراف

(1) محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، عنابة، الجزائر دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص 79.

(2) محمد تقيّة، المرجع السابق، ص 153.

بالسلطة هو استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وأيضا إساءة استعمال الإجراءات⁽¹⁾.

02 - دعوى التفسير: تتحقق هاته الدعوى في حالة صدور قرار إداري من قبل البلدية مهما كان نوعه ومصدره يكتفه الغموض وعدم الوضوح ويحتمل التأويل، لهذا فمن يتمتع بالمصلحة والصفة أن يرفع دعوى التفسير أمام القاضي الإداري، أو عن طريق الإحالة القضائية، طالبا إفادته بالمعنى الحقيقي السليم الذي قصدته صاحبة القرار⁽²⁾، فدوره في هذه الدعوى هو النطق بالمعنى الحقيقي الأصلي للقرار الإداري المطلوب تفسيره فقط دون أن يصدر حكما في المنازعة سواء بإلغاء القرار أو بالتعويض.

03 - دعوى فحص وتقدير المشروعية: ترفع هاته الدعوى بطلب من صاحب الصفة والمصلحة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام المحاكم الإدارية، مطالبا فحص مدى مشروعية القرار الإداري الصادر عن البلدية بأنه مطابق ومتفق مع القانون أم لا، فقاضي المشروعية بعد معاینته وفحصه للقرار من حيث الأركان التي يقوم عليها، يقوم بالتصريح إما بمشروعية القرار المطعون فيه إذا كان مطابق وموافق للنظام القانوني السائد، أو العكس التصريح بعدم مشروعيته إذا كانت مشوبة بعيب من العيوب⁽³⁾.

ثانيا - رقابة القاضي الإداري على دعاوى القضاء الكامل:

سميت بدعاوى القضاء الكامل نظرا لتعدد واتساع سلطات القاضي المختص في هاته الدعوى مقارنة بسلطاته المحدودة في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، ومن ثم فهي تمثل مجموعة من الدعاوى التي يرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام المحاكم الإدارية⁽⁴⁾ وذلك كما جاء في الفقرة الثانية من المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يهدف

(1) هنية أحمد، المرجع السابق، ص 59.

(2) حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 153.

(3) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 217.

(4) ماجدة شهيناز بودوح، "قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08"، مجلة المنتدى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2009، ص 239.

من خلالها المطالبة والاعتراف لهم بوجود حقوق ومراكز شخصية مكتسبة لدى تلك الإدارة، من خلال أعمالها القانونية والمادية التي قد مست بهاته الحقوق الذاتية بصفة غير شرعية ثم تقدير الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن ذلك ثم التقرير بإصلاحها وجبرها، وهذا بإعادة الحالة التي كانت عليها أو دفع مبلغ مالي مستحق، فالمتضرر من جراء الأعمال الصادرة عن البلدية له الحق في رفع دعوى من دعاوى القضاء الكامل أمام المحكمة الإدارية لتعويضه عن تلك الأضرار التي وقعت له، وتتمثل الدعاوى المختصة في ذلك في ما يلي:

01 - دعوى التعويض: تعتبر دعوى التعويض من أهم صور دعاوى القضاء الكامل حيث تتسع سلطة القاضي لتشمل تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة تصرفات الإدارة⁽¹⁾ فالبلدية مسئولة عن كل الأعمال الصادرة عنها سواء تمثلت في قرارات إدارية أم ظهرت في صورة أعمال مادية، فإذا سببت تلك الأعمال ضرراً لأحد الأشخاص الطبيعية كانت أو معنوية التزمت البلدية بتعويض المضرور عما أصابه من ضرر، وتقام مسؤوليتها بسبب خطأ صدر منها وقد تقام مسؤوليتها بدون خطأ، وتتحقق المسؤولية الأولى بتوافر ثلاثة أركان هي الخطأ فيشترط وجود خطأ صدر عن البلدية أو من في حكمها أي من أحد ممثليها أو عوناً كان أو متبوعاً، فالخطأ هو مخالفة لأحكام القانون تتمثل في عمل مادي أو في تصرف قانوني، وتأخذ صورة عمل ايجابي أو تأتي بناء على تصرف سلبي ينشأ عن عدم القيام بما يوجبه القانون والبلدية لا تخطأ وأن أخطأت تكون إلا بواسطة العاملين فيها، والخطأ الذي يقع من العاملين التابعين للبلدية إما أن يكون الخطأ شخصي يسأل عنه مرتكبه⁽²⁾، وإما أن يكون مرفقياً⁽³⁾ تسأل عنه البلدية، أما ركن الضرر، فلا يرتب خطأ الإدارة حق في التعويض لأحد ما لم ينشأ عن

(1) حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1997، ص 216 .

(2) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، مصر، دار الفكر العربي، 2003، ص 119.

(3) فتحي فكري، المرجع السابق، ص 06.

هذا الخطأ ضرر تتوافر فيه شروط معينة⁽¹⁾، سواء كان هذا الضرر ماديا أو معنويا⁽²⁾، والركن الثالث من أركان المسؤولية هي العلاقة السببية، والمقصود بها وجود رابطة سببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي أصاب المضرور، فيجب أن يكون الضرر مترتبا على الخطأ، بأن يكون الخطأ هو المصدر المباشر للضرر، ويعبر عن ذلك أحيانا باشتراط أن يكون الضرر مباشرا وتنتفي مسؤولية البلدية إذا انعدمت رابطة السببية بين الخطأ والضرر ويكون ذلك بوجود سبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ الغير المضرور نفسه .

حيث ينتج الخطأ المرفقي للبلدية عن سوء تنظيم المرافق البلدية أو سوء سيرها أو عدم سيرها، وبهذا تترتب مسؤوليتها عن عدم صيانة منشأتها أو عدم اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة المفروضة عليها قانونا، وتتكفل بالتعويض وتحمل مسؤولية الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبو البلدية ومستخدموها أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة⁽³⁾، كما تتكفل بحمايتهم وتغطي مبالغ التعويضات التي تنجم عن الحوادث الضارة التي يتعرضون اليها بمناسبة وأثناء ممارسة مهامهم.

إلى جانب مسؤوليتها على أساس الخطأ تقام أيضا مسؤوليتها دون خطأ وتعتبر نوع آخر من المسؤولية تتحمله الإدارة دون أن ترتكب خطأ وتقوم هذه المسؤولية على ركنين فقط هما الضرر والعلاقة السببية بين هذا الضرر وتصرف الإدارة المشروع الذي لا ينطوي على أي خطأ⁽⁴⁾، ولا تستطيع الإدارة أن تنفي مسؤوليتها إلا إذا أثبتت انتفاء العلاقة السببية لوقوع

(1) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص 106.

(2) حسن محمد عواضه، المرجع السابق، ص 216 .

(3) عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، 2008/2009، ص 163.

- كما أشار إليها :

رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، المرجع السابق، ص 80.

(4) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، المرجع السابق،

ص 179.

الضرر بفعل سبب أجنبي عنها، وتعتبر هذه المسؤولية لها صفة استثنائية وتقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية القائمة على أساس الخطأ وهي القاعدة العامة .

فتتعدد مسؤولية البلدية دون خطأ عن الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية التي تقوم بها ومسؤوليتها عن الأشياء التي تشكل مخاطر غير عادية أو خطيرة والتابعة لها .

02- الدعاوي الانتخابية: هو ذلك الطعن في صحة عملية الانتخابات بشروطها وإجراءاتها التي نص عليها القانون، وتتمثل أساسا في فصل وتسبيق الطعن الإداري عن الطعن القضائي وذلك فيما يخص القوائم الانتخابية حيث يتم الطعن الإداري أمام اللجنة الإدارية البلدية، وتفصل بموجب قرار في كل طعن أو شكوى أو اعتراض يتعلق بالتسجيل في القوائم الانتخابية، وذلك أن القانون العضوي للانتخابات مكن كل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم تظلمه إلى رئيس اللجنة الإدارية للانتخابات وهذا ما جاء وفقا للمادة 20 من القانون العضوي للانتخابات، أو إذا تعلق بالشطب من القائمة الانتخابية فيمكن لكل مواطن مسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية تقديم طلب مكتوب ومعلل لشطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل في نفس الدائرة، ويجب تقديم الاعتراضات على التسجيل أو الشطب خلال عشرة أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام عمليات مراجعة القوائم الانتخابية، فتحال هاته الاعتراضات على اللجنة الإدارية للانتخابات التي تبت فيها بقرار في أجل أقصاه ثلاثة أيام ويتم تبليغ قرار اللجنة إلى كل الأشخاص المعنيين بكل وسيلة قانونية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويمكن للأطراف المعنية الطعن أمام القضاء في ظرف خمسة أيام من تاريخ التبليغ، وفي أجل ثمانية أيام من تاريخ الاعتراض على قرارات اللجنة الإدارية البلدية، وتأسيسا على أن قراراتها تعتبر قرارات بلدية لذلك يؤول الفصل فيها إلى المحاكم الإدارية المختصة إقليميا وهذا طبقا لنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث تثبت بحكم في ظرف أقصاه خمسة أيام، ويكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن وذلك حسب ما جاء في المادة 22 من القانون العضوي للانتخابات .

03- دعاوى الصفقات العمومية: فوفقا لما جاء في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 03/13 المنظم للصفقات العمومية، فان البلدية تستطيع أن تبرم صفقات عمومية غير أنه قد تطرأ نزعات عند إبرامها أو تنفيذها لهذا السبب فقد منح المشرع الجزائري لصاحب المصلحة والصفة المتعاقد مع إدارة البلدية أن يطالب بالتعويض أو بفسخ العقد وذلك برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية التي وقع في دائرة اختصاصها إبرام العقد أو تنفيذه .

ملخص الفصل الثاني:

رغم تمتع البلدية بالاستقلالية غير أنها ليست مطلقة، فهو استقلال نسبي هذا ما استنتجناه من خلال هذا الفصل، و ذلك بربطها بالسلطة المركزية عن طريق الرقابة الوصائية الإدارية التي تعني العلاقة القانونية التي تربط بين سلطة مركزية، و في بعض الأحيان تمثل سلطة لامركزية تمارس الرقابة على هيئة لامركزية إقليمية أو مرفقيه في مجالات محددة بنص قانوني صريح، تهدف إلى حماية الشرعية والمصلحة العامة في الدولة، تعتبر رقابة جاءت في صورة مشددة وواسعة النطاق على مستوى النصوص القانونية التي تنظم ذلك، حيث شملت رقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية، فهي تتولى إقالتهم أو عزلهم أو إيقافهم، كما أن الرقابة تمتد إلى أعمالهم، فهي تتولى التصديق على المداولات، أو إلغائها، أو رفضها، أو الحل محلها إذ اقتضت الضرورة ذلك، كما يخضع المجلس الشعبي البلدي كهيئة لرقابة السلطة المركزية، عن طريق إيقافه أو حله.

كما منح المشرع للمواطنين وسائل مباشرة و وسائل غير مباشرة، من أجل فرض رقابتهم على المجالس الشعبية البلدية وذلك عبر الرقابة الشعبية.

وَأقر الرقابة المالية على البلدية فقد تكون رقابة قبلية يمارسها المراقب المالي، وأمين خزين البلدية، والمجلس الشعبي البلدي، و والي الولاية، و قد تكون رقابة بعدية تمارسها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، وتنتج عنها ضيق الاستقلالية المالية للبلدية.

وتمارس كذلك السلطة القضائية الرقابة على البلدية بوسطة دعاوي المشروعية أو دعاوي القضاء الكامل، حيث تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق وحماية مبدأ الشرعية و ضمان تطبيقه .

تعتبر هاته الصور المتعددة للرقابة المفروضة على البلدية واسعة النطاق، وترتب عنها ضيق استقلالية البلدية وجعلها صورة من صور عدم التركيز الإداري، وأصبحت المجالس الشعبية البلدية أداة من أدوات السلطة المركزية.

الخاتمة

تعالج هاته الدراسة أحد أهم أركان اللامركزية الإقليمية ألا وهي استقلالية البلدية، ومن خلال معالجتنا لهذا الموضوع بينت هاته الدراسة بأن استقلالية البلدية تعتبر من أكثر المواضيع تأثيرا بالنظام السياسي، وبالنظام الاقتصادي المتبع في الدولة، من حيث مدى اتساعها أو ضيقها.

فالمشرع الجزائري منح الشخصية المعنوية للبلدية، وذلك عبر الدساتير المتعاقبة للدولة والقوانين المتعلقة بالبلدية، وترتب عنها تمتعها بمجموعة من الوسائل والآليات العضوية والوظيفية التي بواسطتهم تضمن استقلاليتهما عن السلطة المركزية، غير أن النظام السياسي والاقتصادي في الجزائر مر بمراحل مختلفة من الأحادية الحزبية والنظام الاشتراكي، إلى التعددية الحزبية وتبني الاقتصاد الحر، فهذا نتج عنه اختلاف في الوسائل والمعايير، فكان له أثر ملموس على مدى استقلالية البلدية في التشريع الجزائري.

فلقد عالجنا في الفصل الأول آليات ضمان استقلالية البلدية، وذلك من خلال الوسائل العضوية المتمثلة في الاستقلال الإداري والاستقلال المالي، حيث قسمنا وسائل الاستقلال الإداري إلى جهاز تداولي وجهاز تنفيذي وجهاز إداري، وحاولنا أن نبين بأن الانتخاب يعتبر كمظهر من مظاهر استقلالية البلدية، وركن جوهري لتكوين المجلس الشعبي البلدي والجهاز التنفيذي، وهو ما أعتمد عليه المشرع الجزائري.

ومن أجل ذلك حاول سد النقائص التي كانت موجودة في ظل قانون الانتخابات الملغى رقم 07/97، بصدر قانون عضوي للانتخابات رقم 01/12، وعليه عمل على زيادة وتكثيف عدد أعضاء المجالس البلدية، حيث رفع من الحد الأدنى للتشكيلة من 07 أعضاء كما كانت في قانون الانتخابات الملغى، إلى 13 عضو في ظل قانون الانتخابات الحالي، حيث يتناسب هذا العدد ومبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية، ويفتح أكثر فرص للالتحاق بالمجلس البلدي لسكان البلدية، كما خفض من سن الترشح لعضوية المجلس البلدي من 25 سنة إلى 23 سنة وهذا يؤدي إلى خدمة عنصر الشباب داخل المجلس البلدي، ويوسع نطاق المشاركة .

ولقد كفل المشرع حرية الترشح للجميع، ومن أجل ضمان ذلك قام بإصدار قانون عضوي لتوسيع حظوظ المرأة في التمثيل على مستوى المجالس المنتخبة، واشترط نسبة 30% من النساء المترشحات بالتناسب مع عدد المقاعد المطلوب شغلها على مستوى دوائر البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة، وتخصص النسب المحددة للنساء وجوبا للمترشحات حسب ترتيبهن .

ومن أجل تحقيق نجاح عملية الحملة الانتخابية فان المشرع نظمها وضبطها لتحقيق المساواة بين المترشحين، لأن ذلك يؤدي إلى التنافس الشريف، وفي الأخير يحقق النزاهة في الانتخابات.

ومنع القانون على الشخص بأن يكون مرشحا أو يكون احتياطا في أكثر من قائمة، وهذا من أجل إتاحة فرصة واحدة في قائمة واحدة لأي شخص، كما منع الترشح في قائمة واحدة لمترشحين ينتميان لنفس العائلة، وهذا من أجل منع أن تتحول هاته المجالس إلى مجالس عائلية .

ولقد أجاز المشرع التصويت بالوكالة وحصرها في مجموعة معينة من الأشخاص، وفرض فيها شروط معينة، غير أن هاته الوسيلة خطيرة جدا لأن الوكيل في الكثير من الأحيان لا يعبر عن إرادة موكله، وإنما يعبر عن إرادته لذلك يتم استغلال هاته الوكالات من أجل جمع الكثير من الأصوات، وبهذا يصبح المجلس البلدي يمثل فئة معينة فقط الذين استطاعوا التأثير على الوكلاء، وذلك يؤدي إلى عدم نزاهة ومصادقية الانتخابات، ولهذه الأسباب فعلى المشرع أن يضبط هاته الوسيلة أكثر ويقلص من فئاتها، لتكون أضمن للتعبير عن الإرادة الحقيقية .

ولتشجيع عنصر الشباب داخل المجلس البلدي فلقد أقر المشرع الجزائري في حالة توزيع المقاعد وان صادفت وأن تساوت قائمتين أو أكثر بمنح القائمة التي يكون سن مرشحها هو الأصغر سنا، بدل الأكبر سنا في القانون الملغى.

كما لاحظنا بأن قانون البلدية الحالي حاول سد الثغرات والنقائص في مجال آليات تسيير المجلس البلدي بما كانت عليها في قانون البلدية الملغى، وذلك من أجل تكريس استقلالية

البلدية، حيث رفع من عدد الدورات فأصبح المجلس يجتمع مرة كل شهرين، وتدوم كل دورة خمسة أيام، بينما كان يجتمع مرة كل ثلاث أشهر ولم يحدد مدة الدورة، وهذا من أجل تمكينه من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه، والاهتمام أكثر بالشأن المحلي . ولقد ألزم المشرع المجلس البلدي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية وفي حالة الكوارث .

كما وسع قانون البلدية من سلطات الإدارة المركزية، وهذا ما ظهر جليا من خلال نقل بعض الاختصاصات من البلدية إلى الوالي، وذلك بنصه على إجراء ضرورة استشارة الوالي فقط قبل دعوة المجلس البلدي لدورة استثنائية، بعدما ما كانت دعوة المجلس لدورة غير عادية من حق كل من رئيس البلدية، وثلاث أعضاء المجلس البلدي والوالي.

كما أوجب قانون البلدية على المجلس البلدي عقد دوراته في مقر البلدية، ولكن عند حصول قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر البلدية أقر له بأن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية، واشترط أن يعينه الوالي وبعد استشارة رئيس البلدية، غير أن هذا الإجراء يؤثر على استقلالية البلدية ويؤدي إلى ضيقها، لأن المشرع لم يبين سبب الاجتماع، وعن الاجتماع خارج إقليم البلدية فلم يضبط هذا الإجراء وترك المجال مفتوح للوالي .

ولقد ضبط المشرع وسيلة توجيه استدعاء للمنتخبين لحضور اجتماعات المجلس البلدي، فبعد ما كانت ثلاث استدعاءات ويفصل بين الأول والثاني ثلاثة أيام، وإن بقي الأمر على حاله تختم باستدعاء ثالث وأخير، غير أن في قانون البلدية الحالي قلص من عددهم ونص على استدعائين فقط، ويفصل بينهما خمسة أيام وبعد الاستدعاء الثاني تصح الاجتماعات مهما كان عدد الحاضرين، وذلك بهدف السرعة وعدم التماطل في معالجة قضايا البلدية .

ولقد أعتمد المشرع الجزائري على معيار الكثافة السكانية في تحديد عدد لجان البلدية، ورفع من عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، لكي يتمكن من تكوين عدد كافي من اللجان .

كما أوضحت الدراسة بأن المشرع الجزائري ولأول مرة يضبط آلية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبتلك الطريقة، وحاول تقديم حلول لكل الاحتمالات التي قد تورد، حيث يختار الرئيس من القائمة الحائزة على أغلبية المقاعد، ولم يحصر المنصب في متصدر القائمة .

ووسع من مدة الاختيار فأصبحت خمسة عشر يوم التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، بعدما كانت ثمانية أيام في قانون البلدية السابق. ولقد أشار القانون بإمكانية أن يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي امرأة لأنه خصص لها مقاعد معينة .

كما رفع من الحد الأدنى لأعضاء الهيئة التنفيذية إلى أربعة أعضاء بعدما كانت عضوين. وتدارك المشرع ولم ينص على آلية سحب الثقة في قانون البلدية، لأنها تسببت في عدم استقرار العديد من المجالس الشعبية البلدية، ووصل البعض منها إلى الانسداد . وهذا يعني أن الطريقة التي عين بها رئيس المجلس البلدي وهي الانتخاب الغير مباشر لم تعد الطريقة نفسها التي تجرده من صفته كرئيس.

ومن أجل تحصيل المنتخب البلدي ورؤساء المجالس الشعبية البلدية من التورط في الفساد في مختلف أشكاله، أقر المشرع لأعضاء الجهاز التنفيذي ورئيسه تعويض شهري قاعدي زائد التعويض الشهري الخاص بالمنصب، ويكون على أساس الكثافة السكانية لكل بلدية، كما يستفيد المنتخبين الغير دائمين من منحة شهرية خاصة بالتمثيل .

كما استنتجنا من خلال هذا الموضوع بأن المشرع الجزائري قلص من تطبيق وتفعيل اللامركزية الإقليمية على البلدية، وذلك باستحداثه لجهاز ثالث للبلدية مسير من قبل الأمين العام موازيا للجهاز التداولي والتنفيذي .

ولقد منح سلطة التوظيف للأمين العام المعين بدل رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب وهذا يقضي على استقلالية البلدية .

ومن أجل رفع مستوى وكفاءة موظفي البلدية وتحسين مستوى المستخدمين أقر لهم ضرورة الدورات التربصية والتكوينية.

كما استنتجنا من خلال بحثنا ودراستنا لموضوع استقلالية البلدية بأن تمتعها بذمة مالية خاصة تشكل دعامة أساسية لتجسيد استقلاليتها، لأنها تعتبر ركن من أركان وجودها فبواسطتها تتمكن من أداء جميع اختصاصاتها الممنوحة لها، غير أن النتيجة التي توصلنا إليها هي عدم

تمتع البلدية بالاستقلالية المالية، وذلك لأنها لم تستطع سد احتياجاتها بقدراتها المالية الذاتية فالاعتماد على المساعدات التي تمنحها إليها الدولة يحد من استقلالها المالي. وينتج عنه :

- فقدان البلدية لسلطة التقرير .

- كما تفقد الحرية في اتخاذ القرارات التي تخصها وتصبح قراراتها موجهة .

- تتدخل السلطة المركزية في مختلف شؤون البلدية .

كما اتضح لنا من خلال معالجتنا لهذا الموضوع هو تمتع البلدية باستقلال وظيفي، وذلك بأن لها اختصاصات متميزة عن السلطة المركزية، ولها قدر كاف من الحرية في ممارسة مهامها وذلك بمنحها سلطة البت في اتخاذ القرارات التي تدخل في صلاحياتها، فكلما زاد حجمها زادت استقلاليتها في ممارسة اختصاصاتها .

أما فيما يخص تحديد اختصاصات البلدية فلقد اعتمد المشرع الجزائري على المعيار الفرنسي وهو الأسلوب المطلق، حيث تطال صلاحيات البلدية كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما أخرج منها بنص صريح، ومنح للبلدية مهام عديدة .

وتملك حرية كاملة في التدخل في مجالات عملها وبحرية المبادرة في إنشاء وتسيير مختلف المرافق والمصالح التابعة لها دون تدخل من السلطة المركزية، وبهذا لا تخضع أعمالها لأي تعديل وهذا نتيجة تمتعها بالاستقلال في مباشرة مهامها .

وتتمتع بسلطة مباشرة اختصاصاتها بإرادتها المنفردة، دون إجبار من طرف السلطة المركزية إلا فيما هو مقرر قانونيا . لهذا فتكون مسؤولة مسؤولية كاملة عن النتائج المترتبة عن تنفيذ تلك القرارات .

كما تتجلى مظاهر الاستقلالية الوظيفية للبلدية من خلال الاختصاصات المحلية لرئيس البلدية، والصلاحيات المسندة له بصفته ممثل للبلدية، ويجب أن تكون هي الأصل والصلاحيات الوطنية الموكول له بصفته ممثل للدولة هي الاستثناء، لأنها تشكل صورة لعدم استقلالية النشاط الإداري، وفي هاته الحالة هو خاضع للرقابة الرئاسية للوالي وفي علاقة تبعية له .

ولكن لاحظنا من خلال النصوص القانونية التي جاء بها قانون البلدية الحالي أن صلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية باعتباره ممثلا للبلدية تنحصر في مهام إدارية بحتة بينما نجد الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة أكثر اتساعا وتعلقا بالحياة العامة للمواطنين . فهذا التضييق في طبيعة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية أدت إلى الزيادة من درجة التضييق على استقلالية البلدية .

أما الفصل الثاني فلقد تناولنا من خلاله مجال استقلالية البلدية وتوصلنا إلى النتائج التالية :
أن استقلالية البلدية هي استقلالية أصيلة مستمدة من القوانين، إلا أنها ليست مطلقة، لذلك تخضع البلدية للرقابة بشتى أنواعها .

فالوصاية الإدارية لا تعتبر قيда على حرية البلدية أو معوقا لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون، لأنها تصان بها المصالح الحيوية والعامه للدولة، إلا أن ما لحظناه من خلال هاته الدراسة يعكس ذلك فهي حصر مجال ونطاق استقلالية البلدية، وتقييدها بالرقابة المشددة عليها، بما ينتج عنه تقليصها وضيقها وتوسيع من صلاحيات السلطة المركزية، وذلك نتيجة ما يلي :

- ان المشرع الجزائري ضبط وسيلة إيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي، فذكر أسباب التوقيف وعددها على سبيل الحصر، ولم يترك المجال مفتوح للوالي ولسلطته التقديرية، غير أنه تراجع عن إجراء ضرورة استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي قبل صدور قرار التوقيف من قبله الذي نص عليه في قانون البلدية السابق، وبالتالي يعتبر التراجع عن هذا الإجراء خطير يمس بحرية وسلطة البلدية في اتخاذها للقرارات التي تخصها، ويؤدي إلى حدة وثقل الوصاية ودعم منصب الوالي على حساب المجلس الشعبي البلدي . كما أغفل المشرع اشتراط تعليل قرار الوالي المتضمن توقيف العضو المنتخب .

- ولقد تراجع قانون البلدية أيضا بالنسبة لآلية إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي، فلم يعد للمجلس الشعبي البلدي أية سلطة بخصوص ذلك لأنه منح للوالي فقط سلطة تقرير الإقصاء .

- لقد أضاف المشرع آلية جديدة وهي الاستقالة التلقائية، وذلك من أجل دفع المنتخب البلدي على الالتزام أكثر لحضور جلسات المجلس البلدي .
- ولأجل إيجاد نوع من استقرار البلدية فلقد منع القانون إجراء حل المجلس الشعبي البلدي سواء في السنة الأولى أو الأخيرة من العهدة الانتخابية .
- ولقد شدد الرقابة الوصائية الإدارية على البلدية أيضا من خلال تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على المداولات التي تخص التصديق الضمني، كما وسع من نطاق المداولات التي تخضع للتصديق الصريح من قبل الوالي، بعدما كانت نوعين فقط أصبحت أربعة أنواع في ظل قانون البلدية الحالي .
- كما أغفل المشرع شرط تعليل قرار الوالي المتضمن إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي، وعن شرط المدة وفتح المجال أمام الوالي بإلغاء المداولة متى اكتشف أنها مخالفة للقانون، حيث يؤدي ذلك إلى التأثير سلبا على عمل المجلس الشعبي البلدي، وإلى عدم استقراره لأن قراراته مهددة بالبطلان .
- وتعتبر وسيلة الحلول خطيرة جدا لأنها تمس بحرية واستقلالية البلدية، إذ لا حظنا من خلال دراستنا أن قانون البلدية الحالي وسع من تطبيقها .
- كما حاول المشرع تفعيل رقابة شعبية واسعة من خلال الوسائل المتنوعة التي كفلها لمواطني البلدية، ووسع من المواد التي تنص على ذلك، غير أنه تبين لنا من خلال دراستنا بأن الرقابة الشعبية لا تعرقل استقلالية البلدية ولا تؤثر عليها، وذلك لأن القانون لم يوضح ولم ينص على الجزاء المترتب عند مخالفة الإجراءات من قبل سلطات البلدية التي تمكن المواطنين من عملية الرقابة الشعبية .
- وتحد من نطاق استقلالية البلدية أيضا خضوعها للرقابة المالية المشددة من قبل السلطة الوصية، وأجهزة مختلفة قبلية وبعدية، كما يمارس عليها القاضي الإداري نوعا من الرقابة عندما تحيد عن القانون .

وأخيرا توصلنا من خلال هاته الدراسة بأن المنظومة القانونية والتشريعية في الجزائر أقرت بتمتع البلدية بقدر معين من الاستقلالية، وذلك من خلال الدستور وقانون البلدية، ومنحتها مجموعة من الآليات القانونية التي بواسطتها تضمن استقلاليته، حيث حاول قانون البلدية الحالي ضبط هاته الوسائل وسد الثغرات والنقائص التي كانت موجودة في نصوص قوانين البلدية السابقة.

غير أنه اتضح لنا وجود تناقض في النصوص فيما بينها فيما يخص استقلالية البلدية بالرغم من الاعتماد الكلي على وسيلة الانتخاب في تكوين هيئات البلدية التي تعد ضمانا لتجسيد استقلاليته، إلا أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب التعيين في اختيار الأمين العام للبلدية، وباعتباره الهيئة الثالثة من هيئات البلدية وموازية للجهاز التداولي والجهاز التنفيذي ومنحه قانون البلدية جزء من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي التي يمارسها بصفته ممثل للبلدية، فهذا ينتج عنه الوجود الدائم لسلطات عدم التركيز على مستوى البلدية ويمثل قيادا على استقلاليته، وتعتبر البلدية فاقدة لسلطة التقرير بسبب التدخل الدائم للسلطة المركزية في شؤونها، وذلك بسبب انعدام استقلالها المالي، كما أخضعها المشرع لرقابة وصائية واسعة ومشددة من قبل والي الولاية مما أثقل كاهل البلدية، وحد من حريتها واستقلاليته .

فقانون البلدية 10/11 قلص من اللامركزية الإدارية الإقليمية لصالح عدم التركيز الإداري كما ضيق من نطاق الحرية التي تتمتع بها في ظل قانون البلدية الحالي، بالمقابل شدد ووسع من الوصاية المفروضة عليها، وبالتالي قلص من مجال ونطاق استقلالية البلدية إلى درجة فقدت البلدية استقلاليته وجعلها في تبعية مستمرة للسلطات المركزية .

لهذا فعلى المشرع أن يعيد تكييف المنظومة القانونية بما يسمح بتدعيم الاستقلال الفعلي للبلدية من جميع النواحي، وأن يعيد الاعتبار للبلدية كقاعدة للامركزية الإدارية الإقليمية كما حددها الدستور، وذلك عن طريق توسيع صلاحياتها مع تحديدها بدقة ووضوح، حتى لا يحدث تداخل بين الصلاحيات .

وعليه تزويد حصة البلدية من المحصلات الجبائية، وإعطائها حرية التصرف في بعض الضرائب والرسوم المحلية .

وضرورة إعادة إدماج البلديات ومراجعة أحجام الوحدات عن طريق تقسيم إداري جديد يبنى على أساس معايير اقتصادية وفنية تحقق التوازن بين مختلف البلديات .

يجب عليه الحد من شدة الرقابة المفروضة على البلدية لأنها تهدر الاستقلال، ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية، وبذلك يجب أن يعهد بها للرقابة القضائية، لأنها هي القادرة على حماية مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرريات الأفراد، وتعد أكبر ضمان لاستقلالية البلدية عن السلطة المركزية .

قائمة المراجع

أولا - الكتب :

أ- الكتب باللغة العربية :

- 01- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2001.
- 02- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ط05، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- 03- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية للكتاب، 1975.
- 04- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط02، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2002 .
- 05- الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكيم الجيد في التسيير، الجزائر، دار القصة للنشر، 2003.
- 06- جورج قوديل بيار دلقوقية، القانون الإداري، (ترجمة منصور القاضي)، ط 01، الجزء الثاني، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، 2001 .
- 07- جعفر أنس قاسم، التنظيم المحلي و الديمقراطية، دراسة مقارنة، 1982.
- 08- (-، -)، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 09- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط01، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
- 10- زكريا المصري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة في التشريع والفقہ وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، مصر، دار شتات للنشر والبرمجيات، 2007.
- 11- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، ط01، عمان، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998 .

- 12- (- ، -)، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط01، الجزء الأول، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2008 .
- 13- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ط 01، الجزائر، دار الخلدونية، 2007 .
- 14- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 15- حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004 .
- 16- حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2003 .
- 17- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009 .
- 18- (، _)، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، ط01، الجزائر، دار الخلدونية، 2011.
- 19- حسن محمد عواضه، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، ط01، بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، 1997 .
- 20- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفية العامة والإصلاح الإداري، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2004.
- 21- يوسف الجميل، زياد أيوب، ألبرت سرحان، القانون الإداري الخاص، ط01، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010 .
- 22- كمال دمدوم، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ضباط الشرطة القضائية، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2004.
- 23- لحسن بن الشيخ أث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، المسؤولية على أساس الخطأ، الكتاب الأول، ط01، الجزائر، دار الخلدونية، 2007 .

- 24- لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، موفر للنشر، 1998
- 25- لخضر عبيد، التنظيم الإداري والجماعات المحلية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985.
- 26- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007.
- 27- (_، _)، القانون الإداري، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2008 .
- 28- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، ط01، الجزائر، دار النجاح للكتاب، 2005.
- 29- محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003 .
- 30- محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر، الولاية، البلدية، 1962/1516، ط02، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006 .
- 31- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، عنابه، الجزائر، منشورات جامعة باجي مختار.
- 32- (_، _)، القانون الإداري، عنابه، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2002.
- 33- (_، _)، يسري أبو العلاء، المالية العامة، عنابه، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2003.
- 34- (_، _)، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابه، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004 .
- 35- (_، _)، القرارات الإدارية، عنابه، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.
- 36- (-، -)، الوسيط في المنازعات الإدارية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.
- 37- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة ورقابة القضاء، الإسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004 .

- 38- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، عمان، الأردن، مكتبة دار الثقافة، 1998 .
- 39- (- ، -)، القضاء الإداري، الجزء الثاني، ط01، الوراق للنشر والتوزيع، 2009.
- 40- محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ط01، عمان، الأردن، المكتبة الوطنية، 1994 .
- 41- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، ط01، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009 .
- 42- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2012.
- 43- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986 .
- 44- (_ ، _)، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1999.
- 45- مصطفى أبوزيد فهمي، قضاء الإلغاء، الإسكندرية، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 2001 .
- 46- مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 1987 .
- 47- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط04، سطيف، الجزائر، دار المجدد للنشر والتوزيع، 2010 .
- 48- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مصر، دار الفكر العربي، 1996.
- 49- (_ ، _)، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، مصر، دار الفكر العربي، 2003 .

- 50- سعد العبدلي، الانتخابات ضمانات حريتها ونزاهتها، دراسة مقارنة، ط01، عمان، الأردن، دار دجلة، 2009.
- 51- سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، ط08، الجزء الثاني، الجزائر، دار المطبوعات الجامعية، 2007 .
- 52- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2006.
- 53- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2010.
- عاطف زاهر، الرقابة على الأعمال الإدارية، عمان، الأردن، دار الرابة للنشر والتوزيع، 2009.
- 54- عبد الكريم فهد أبو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار الثقافة، 2005.
- 55- عبد القادر الشبخلي، رئيس المجلس البلدي، دراسة تحليلية مقارنة، عمان، الأردن، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1984 .
- 56- عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2012 .
- 57- عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، ط01، عمان، الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.
- 58- عبد الرزاق غازي النقاش، المالية العامة، ط02، عمان، الأردن، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2001 .
- 59- عبد الرحيم بسام عوض عياصرة، الرقابة المالية في النظام الاقتصادي الإسلامي، ط01، دار الحامد، 2010.
- 60- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر، الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، 2003.

- 61- عدنان عمرو، القضاء الإداري، مبدأ الشرعية، دراسة مقارنة، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 62- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، 2011 .
- 63- علي شفيق، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، الرياض، السعودية، مركز البحوث، 2002.
- 64- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2002.
- 65- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط01، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2003.
- 66- (،_)، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية و التطبيق، ط01، المحمدية، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، أكتوبر 2010.
- 67- (،_)، شرح قانون البلدية، ط01، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012 .
- 68- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 69- (،_)، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط03، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994 .
- 70- (،_)، دروس في القانون الإداري، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000 .
- 71- (،_)، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، ط 05، الجزائر، دار هومة، 2009.
- 72- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، 2009/2008 .
- 73- عمر يحيواوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، بوزريعة، الجزائر، دار هومة، 2001 .

- 74- (_، _)، القانون الدستوري، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2009 .
- 75- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- 76- فاروق حميدشي، الجماعات الضاغطة، بن عكنون، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.
- 77- فوزي أوصديق، الوفاي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ط02، الجزء الثالث، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004 .
- 78- فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، ط 01، الجزائر، 2001 .
- 79- فتحي بكري، وجيز دعوى الإلغاء، طبقاً لأحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، 2004/2003.
- 80- صفوان المبيض، حسين الطراونة، توفيق الهادي، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، عمان، الأردن، دار اليازوري العلمية، 2011 .
- 81- رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، 2003 .
- 82- رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها، ط 01، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
- 83- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2001 .
- 84- (_، _)، القضاء الإداري، تنظيم واختصاص، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية .
- 85- (_، _)، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ط 02، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004 .

- 86- شروق أسامة عواد حجاب، النظرية العامة للتفويض الإداري والتشريعي، ط 01، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2009.
- 87- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، ط 01، عمان، الأردن، دار الميسرة للنشر والتوزيع، 1998 .

ب- الكتب باللغة الفرنسية :

- 01- Diane Roman، L'indispensable du droit administratif ، 2^{édition} ، Studyrama.
- 02- Manuel Gros، Droit administratif ,l'angle jurisprudentiel ،3^{édition}، Paris، L' harmattan ، 2011.
- 03- Nadine Poulet ،Gibot Lecherc ،Droit administratif، sources ، monyens ،contrôles، 3^è édition، Bréal ،2007.
- 04- Rachid Zouaimia، Droit administratif، Alger، Brti Editions، 2009 .
- 05- Yves Gaudemet، Traite de Droit Adminstratif، Paris، Editions Delta، 2002.

ثانيا - المقالات العلمية:

أ- المقالات باللغة العربية:

- 01- ابتسام بدري، "دور الأحزاب السياسية في هندسة التحول الديمقراطي في الجزائر بين واقع الخصومة و طموح التكيف"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السابع، نوفمبر 2011 .
- 02- الزين عزري، "دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة و التعمير"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010.

- 03- إسماعيل لعبادي، "أثر التنظيم الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية"، المجلة العربية للعلوم السياسية .
- 04- بسمة عولمي، "تشخيص نظام الادرة المحلية و المالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة عنابة، العدد الرابع.
- 05- براهيم بوطالب، "إشكالية عجز ميزانية البلدية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 21، العدد الأول، 2011 .
- 06- جلول شيتور، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد الثالث، أكتوبر 2002 .
- 07- هنية أحمد، "عيوب القرار الإداري (حالات تجاوز السلطة)"، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2005.
- 08- وهيبة برازة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2011 .
- 09- ماجدة شهيناز بودوح، "قواعد اختصاص القضاء الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08 / 09"، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2009.
- 10- مبارك لسوس، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد أربعون، 2010.
- 11- محمد عبدو بودريالة، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003.
- 12- مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد الثالث، جوان 2003 .
- 13- (_، _)، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثاني، مارس 2003 .

- 14- مصطفى كراجي، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 34، العدد الثاني، 1996.
- 15- نادبة تياب، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد الثاني، 2010 .
- 16- ناصر لباد، "الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الأول، 1999 .
- 17- نبيلة أفوجل، "القانون الانتخابي الجزائري بين القوة و الضعف"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الرابع، مارس 2008 .
- 18- نصر الدين بن الشعيب، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد العاشر، 2012.
- 19- نصر الدين بن طيفور، "أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد الثاني، 2001.
- 20- سليمة مسراتي، "المرأة الجزائرية و حق الترشح في المجالس المنتخبة بسبب الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012 .
- 21- سمير بارة والإمام سلمي، "السلوك الانتخابي في الجزائر، دراسة في المفهوم والأنماط والفواعل"، دفاتر السياسة و القانون، جامعة ورقلة، العدد الأول، جوان 2009.
- 22- سرير عبد الله رابح، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السابع، نوفمبر 2011 .
- 23- عبد الله موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، جامعة عنابة، العدد الثاني، ديسمبر 2007 .

- 24- عمار بوضياف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر، تونس، المغرب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، عدد الأول، 2010.
- 25- عمر فرحاتي، "مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010 .
- 26- عتيقة بلجبل، "النظام القانوني للمرافق العامة . دراسة مقارنة" ، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2009.
- 27- (-، -)، "فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010 .
- 28- فريدة مزياني، "الرقابة على العملية الانتخابية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008 .
- 29- (، _)، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010.
- 30- صالح أوزد مير، "الرقابة الشعبية في ميزان الفقه الإسلامي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الثامن والعشرون، عدد الثاني، 2012.

ب - المقالات باللغة الفرنسية

- 01 - Hassayom Moez ، "La conception de la décentralisation territoriale en Tunisie" ، Revue Algérienne، Faculté de droit، Université d'Alger، numéro 01 ، 2005.
- 02 - Samir Boumoula، "Dysfonctionnements et inégalités financières intercommunales. décentralisation réelle ou supposée: cas d'un groupe de communes de la wilaya de Bejaia" ، Revue de L'Ecole Nationale d'Administration ،numéro 02،2009.

03 - (-,-) "Contribution Alidentification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région Bejaia" ، Revue de L'Ecole Nationale d'Administration ، volume 20 ، numéro 2، 2010.

04 - Sefiane Omar ، "Les fondements juridiques de la participation de la commune a la protection de l'environnement" Revue de L'Ecole Nationale d'Administration ، numéro 01 ، 1997.

05- Mekamcha Ghaouti "Le processus de développement économique national par les collectivités locales : mythe ou réalit Revue de L'Ecole Nationale d'Administration، Numéro 02، 1995.

ثالثا - الندوات والملتقيات :

01- الطيب مائلو، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، الندوة الفكرية حول مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الجزائر، 17 أكتوبر 2002 .

02- حياة بن اسما عين، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي و التنمية المحلية : نماذج من اقتصاديات الدول النامية"، الملتقى الدولي حول سياسات التمويل و أثرها على الاقتصاديات و المؤسسات، دراسة حالة الجزائر و الدول النامية، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة بسكرة، 22/21 نوفمبر 2006.

03- لعروبي، "دعوى الإلغاء أو الطعن بالبطلان"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.

04- محمد بن الطاهر، "المادة السابعة من القانون : 23/90 وانعكاساتها على القضاء الإداري"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.

- 05- محمد بركات، "اختلالات الخدمة العمومية و التصدي لها بصرامة"، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية و الخدمة العمومية، واقع و أفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 13/12 مارس 2013.
- 06- محمد تقية، "مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.
- 07- محمد خليفة، "إشكالية التنمية والحكم الراشد في الجزائر"، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الشلف، 17/16 ديسمبر 2008.
- 08- محمود قرزيز، مريم يحيوي، "دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر بين الثبات و التغيير"، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية و إشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الشلف، 17/16 ديسمبر 2008.
- 09- مرسي مشري، "التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، واقع وتحديات (المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله)"، الملتقى الوطني حول التحولات السياسية و إشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الشلف، 17/16 ديسمبر 2008.
- 10- سمير عبد الوهاب، "الاتجاهات المعاصرة للحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، ملتقى الحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، مصر، أوت 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009.
- 11- سعيداني لوناسي جحيفة، "عقد الامتياز كأسلوب لاستغلال المرافق العمومية"، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية و الخدمة العمومية، واقع وأفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 13/12 مارس 2013.
- 12- عادل ذبيح، "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية نحو ديمقراطية تشاركية"، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية و الخدمة العمومية، واقع وأفاق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة المسيلة، 13 /12 مارس 2013.

- 13- عبد الرحمن بوكثير، "دور المشرع و قاضي الإلغاء في الحد من مبدأ السرية الإدارية وأثاره"، الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، واقع وأفاق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 12/13 مارس 2013.
- 14- علي زيان محمد واعر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، الندوة الفكرية حول تكييف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة، الجزائر، 17 أكتوبر 2002.
- 15- عزيزة بغداددي، "مراقبة شرعية أعمال المجموعات المحلية من طرف القضاء الإداري"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.
- 16- فريدة أبركان، "مدى رقابة القضاء على الأعمال الإدارية"، ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 1992.
- 17- صالح زياني، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، الملتقى الوطني حول التحولات وإشكالية التنمية في الجزائر، كلية الحقوق، جامعة الشلف، 16/17 ديسمبر 2008.
- 18- خالد ممدوح، "السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني"، ندوة دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية، القاهرة، مصر، في جويلية 2007، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009.
- 19- خالد سمارة الزعبي، "تنظيم السلطة الإدارية"، ملتقى الحكم المحلي و البلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنعقد في الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، في مارس 2008، منشورات المنظمة العربية للتنمية، مصر، 2009.
- رابعا - المواقع الإلكترونية :
- 01- جمال عبد العليم السيد، "آليات الرقابة الشعبية على نشاط المرافق العامة"، مجلة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، من الموقع الإلكتروني : www.mans.edu.eg ، تاريخ الزيارة 03 جويلية 2013 .

02- كريمة رحي، زهية بركان، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)"، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البلدية، من الموقع الإلكتروني www.mouwozof-dz.com ، تاريخ الزيارة 20 مارس 2013 .

03- ليلي س، "الداخلية تنفي تسجيل عجز ميزانية البلدية خلال 2112 " جريدة صوت الأحرار، نقلا من الموقع www.sawt_alahrar.net ، بتاريخ 11/19 / 2012 .

04- ليندة شراشة، "دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الفقه و القانون، من الموقع الإلكتروني : www.majalah-droit,ici,st ، العدد الثاني، جنبر 2012 .

05- ناصف بوعلام، "الحكومة تخضع نفقات البلديات للرقابة المسبقة بحلول 2012"، من الموقع الإلكتروني: www.djazairress.com، بتاريخ 07/08 / 2010 .

06- فريدة مزياني، "سبل و أفاق تطوير الإدارة المحلية في الجزائر"، من الموقع الإلكتروني: www.bouhania.com، بتاريخ 03/12 / 2012 .

خامسا - الرسائل الجامعية و المذكرات :

01- أحمد بنيني، "الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2006 / 2005 .

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

03- سعاد طيبي، "الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002/2001 .

- 04- فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005 .
- 05- قاسي بن يوسف، "الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية في الجزائر"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011/ 2012 .
- 06- رشيد حمدي، "ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس"، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002/2001 .
- 07- خالد علي سمارة، "تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، دراسة مقارنة مع التطبيق في المملكة الأردنية الهاشمية"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 1984.

سادسا - النصوص الرسمية و التنظيمية :

أ- الدساتير

- 01- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 98/76، المؤرخ في 1976/11/22، الجريدة الرسمية، عدد 94، الصادرة في 1976/11/24، ص1292.
- 02- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 1989/02/23، الجريدة الرسمية، عدد 09، الصادرة في 1989/03 /01، ص234.
- 03- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96، المؤرخ في 1996/12/07، المعدل بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 2008/11/15، الجريدة الرسمية، عدد 63، الصادرة في 2008/11/16، ص08.

ب- الأوامر :

- 01- الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02/06/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة في 08/06/1966، ص542.
- 02- الأمر رقم 24/67، المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة في 18/01/1967، ص90.
- 03- الأمر رقم 07/97، المؤرخ في 06/03/1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 06/03/1997، ص03.
- 04- الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة في 16/07/2006، ص 03.
- 05- الأمر رقم 08/06، المؤرخ في 15/07/2006، المعدل والمتمم للقانون 03/01، المؤرخ في 20/08/2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، الجريدة الرسمية، عدد 47، الصادرة في 19/07/2006، ص17.
- 06- الأمر رقم 02/10، المؤرخ في 26/08/2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 20/95، المؤرخ في 17/07/1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 50، الصادرة في 01/12/2010، ص04.
- 07- الأمر رقم 02/11، المؤرخ في 23 فيفري 2011، يتم الأمر رقم 155/66، المؤرخ في 08/07/1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 23/02/2011، ص04.

ج - القوانين :

- 01- القانون رقم 12/78، المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية، عدد 32، الصادرة في 08/08/1978، ص 724.

- 02- القانون رقم 09/81، المؤرخ في 1981/07/04، المعدل والمتمم للأمر 24/67، المؤرخ في 1967/01/18، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 1981/07/07.
- 03- القانون رقم 12/80، المؤرخ في 1980/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، الجريدة الرسمية، عدد 54، الصادرة في 1981/12/31، ص1852.
- 04- القانون رقم 09/84، المؤرخ في 1984/02/04، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة في 1984/02/07 ص138.
- 05- القانون رقم 08/90، المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 1990/04/11، ص488.
- 06- القانون رقم 36/90، المؤرخ في 1990/12/31، المتعلق بالرسم على القيمة المضافة والرسم على العمليات البنكية، الجريدة الرسمية، عدد 57، الصادرة في 1990/12/31، ص1834.
- 07- القانون رقم 25/91، المؤرخ في 1991/12/16، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، عدد 65، الصادرة في 1991/12/18، ص2440.
- 08- القانون رقم 02/98، المؤرخ في 1998/05/30، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادر في 1998 /06 /01، ص08.
- 09- القانون رقم 12/01، المؤرخ في 2001/07/19، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية، عدد 38، الصادرة في 2001/07 /21، ص03.
- 10- القانون رقم 19/01، المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية، عدد 77، الصادرة في 2001/12/15، ص09.
- 11- القانون رقم 11/02، المؤرخ في 2002/12/24، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد 86، الصادرة في 2002 /12 /25، ص04.

- 12- القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 20/07/2003، ص06.
- 13- القانون رقم 04/05، المؤرخ في 14/08/2004، المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية، عدد 51، الصادرة في 15/08/2004، ص04.
- 14- القانون رقم 02/05، المؤرخ في 27/02/2005، المعدل والمتمم للأمر رقم 86/70، المؤرخ في 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية، عدد 15، الصادرة في 27/02/2005، ص15.
- 15- القانون رقم 23/06، المؤرخ في 20/12/2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 156/66، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 84، الصادرة في 24/12/2006، ص 11.
- 16- القانون رقم 24/06، المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية، عدد 85، الصادرة في 27/12/2006، ص03.
- 17- القانون رقم 05/07، المؤرخ في 13/05/2007، المعدل والمتمم للأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن قانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية، عدد 31، الصادرة في 13/05/2007، ص 03.
- 18- القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، الصادرة في 23/04/2008، ص488.
- 19- القانون رقم 13/08، المؤرخ في 20/07/2008، يعدل ويتمم القانون رقم 05/85، المؤرخ في 16/02/1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 03/08/2008، ص03.
- 20- القانون رقم 14/08، المؤرخ في 20/07/2008، يعدل ويتمم القانون رقم 30/90، المؤرخ في 01/12/1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 03/08/2008، ص10.

- 21- القانون رقم 15/08، المؤرخ في 20/07/2008، المتعلق بتحديد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 03/08/2008، ص 19.
- 22- القانون العضوي رقم 13/11، المؤرخ في 26/07/2011، يعدل و يتم القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 31/05/1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 03/08/2011، ص 07.
- 23- القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 03/07/2011، ص 04.
- 24- القانون العضوي رقم 01/12، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالانتخابات، الجريدة الرسمية، عدد الأول، الصادرة في 14/01/2012، ص 09.
- 25- القانون العضوي رقم 03/12، المؤرخ في 12/01/2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، العدد الأول، الصادرة في 14/01/2012، ص 46.
- 26- القانون رقم 04/12، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في 15/01/2012، ص 09.
- 27- القانون رقم 06/12، المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في 15/01/2012، ص 33.
- 28- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 21/02/2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 29/02/2012، ص 05.
- 29- القانون رقم 93/13، المؤرخ في 25/02/2013، المتضمن شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوأة الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 27/02/2013، ص 13.

د - المراسيم :

- 01- المرسوم رقم 214/68 ، المؤرخ في 30 / 05 / 1968، المحدد للأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين البلديين، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 31/05/1968، ص755.
- 02- المرسوم رقم 371/81، المؤرخ في 26 / 12 / 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في قطاع التربية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص1402.
- 03 - المرسوم رقم 372/81، المؤرخ في 26/12/1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصهما في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص1857.
- 04 - المرسوم رقم 373/81، المؤرخ في 26/12/1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص1860.
- 05- المرسوم رقم 374 / 81، المؤرخ في 26 / 12 / 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص1863.
- 06 - المرسوم رقم 382/81، المؤرخ في 26/12/1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في القطاع الثقافي، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص1889.
- 07- المرسوم رقم 385/81 ، المؤرخ في 26 / 12 / 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 29/12/1981، ص1896.

- 08-المرسوم رقم 386/81، المؤرخ في 1981/12/26، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1981/12/29، ص1898.
- 09- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 13، الصادرة في 1985/03/24، ص333.
- 10 - المرسوم رقم 266/86، المؤرخ في 1986/11/04، المتضمن تنظيم وتسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد45، الصادرة في 1986/11/05، ص1838.
- 11- المرسوم رقم 146/ 87، المؤرخ في 1987/06/30، المتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 1987/07/01، ص1048.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 26/91، المؤرخ في 1991/02/02، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، الجريدة الرسمية، عدد 06، الصادرة في 1991/02/06، ص250.
- 13 - المرسوم الرئاسي رقم 44/92 ، المؤرخ في 1992/02 /09، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، الصادرة في 1992/02 /09، ص285.
- 14- المرسوم التنفيذي 142/92، المؤرخ في 1992/04/11، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادرة في 1992/04/12، ص797.
- 15- المرسوم التنفيذي 436/92، المؤرخ في 1992/11/30، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 85، الصادرة في 1992/12/02، ص2165.
- 16- المرسوم التنفيذي 56/93، المؤرخ في 1993/01/27، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 13، الصادرة في 1993/02/28، ص05.

- 17- المرسوم التنفيذي 106/93، المؤرخ في 1993/05/05، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 30، الصادرة في 1993/05/09، ص05.
- 18- المرسوم التنفيذي 128/93، المؤرخ في 1993/05/29، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 36، الصادرة في 1993 /05 /30، ص04.
- 19 - المرسوم التنفيذي 05/94، المؤرخ في 1994/01/02، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 01، الصادرة في 1994/01/02، ص05.
- 20- المرسوم التنفيذي 49/94، المؤرخ في 1994/02/26، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 11، الصادرة في 1994/ 02 /28، ص06.
- 21 - المرسوم التنفيذي 238/94، المؤرخ في 1994/08/10، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 52، الصادرة في 1994/08/17، ص05.
- 22 - المرسوم التنفيذي 63/95، المؤرخ في 1995/02/02، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 1995/02/02، ص08.
- 23- المرسوم التنفيذي 91/95، المؤرخ في 1995/03/25، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 18، الصادرة في 1995/04/15، ص09.
- 24- المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 1999/ 10/27، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة في 1999/10/31، ص03.
- 25 - المرسوم الرئاسي رقم 254/05، المؤرخ في 2005/07/17، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية، عدد 51، الصادرة في 2005/07/20، ص08.
- 26 - المرسوم التنفيذي رقم 317/05، المؤرخ في 2005/09/10، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، الجريدة الرسمية، عدد 62، الصادرة في 2005/09/11، ص 09 .

- 27 - المرسوم التنفيذي رقم 318/05، المؤرخ في 09/10 /2005، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28/05/1991، المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية، عدد 62، الصادرة في 11/09/2005، ص11.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 03/06، المؤرخ في 07/01/2006، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 28 ماي 1991، المحدد لكيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم و تسليم ذلك، الجريدة الرسمية، العدد الأول، الصادرة في 08/01/2006، ص05.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 30/06/2007، المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، الجريدة الرسمية، عدد 43، الصادرة في 13/07/2007، ص08.
- 30 - المرسوم التنفيذي رقم 374/09، المؤرخ في 16/11/2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14/11/1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 67، الصادرة في 19/11/2009، ص03.
- 31 - القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 09/05/2010، المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 09/05/2010، ص34.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 344/11، المؤرخ في 20/09/2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية، عدد 53، الصادرة في 28/09/2011، ص03.
- 33- المرسوم الرئاسي رقم 320/12، المؤرخ في 31/08/2012، المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس البلدية، الجريدة الرسمية، عدد 48، الصادرة في 02/09/2012، ص07.

34- المرسوم الرئاسي رقم 03/13، المؤرخ في 2013/01/13، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 10 / 236، المؤرخ في 2010/10/07، المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 02، الصادرة في 2013 / 01 / 13، ص 05.

الصفحة	المحتويات
	الاهداء
	الشكر والعرفان
أ-ي	المقدمة
11	الفصل الأول: آليات ضمان استقلالية البلدية
13	المبحث الأول: وسائل الاستقلال المادي
13	المطلب الأول: الاستقلال الإداري
13	الفرع الأول- الجهاز التداولي
16	أولا - الانتخاب وسيلة لتدعيم استقلالية الجهاز التداولي
26	ثانيا - آليات تسيير المجلس الشعبي البلدي
29	ثالثا - لجان البلدية وكيفية تشكيلها
30	الفرع الثاني- الهيئة التنفيذية
31	أولاً- اختيار رئيس الجهاز التنفيذي من قائمة الأغلبية
32	ثانيا - إجراءات التصيب
32	ثالثاً- كيفية اختيار اعضاء الهيئة التنفيذية
33	رابعاً- الآليات المجسدة لضمان استقرار الجهاز التنفيذي

34	الفرع الثالث- الجهاز الإداري
34	أولا - الأمين العام منشط للجهاز الإداري
35	ثانيا - موظفي الجهاز الإداري
38	المطلب الثاني: الاستقلال المالي للبلدية
38	الفرع الأول- الوسائل المكرسة للاستقلالية المالية للبلدية
38	أولا - ميزانية مستقلة
41	ثانيا - التمتع بموارد مالية ذاتية خاصة بها
47	الفرع الثاني- واقع الاستقلالية المالية للبلدية والنتائج المترتبة عنه
47	أولا - عجز ميزانية البلدية
55	ثانيا - أثر التمويل المركزي على الاستقلالية المالية للبلدية
56	المبحث الثاني: وسائل الاستقلال الوظيفي
57	المطلب الأول: حجم الوظائف المسندة للمجالس الشعبية البلدية
57	الفرع الأول- معايير التمايز بين صلاحيات السلطة المركزية وصلاحيات الجماعات المحلية
57	أولا - معيار تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر
60	ثانيا - معيار إطلاق اختصاص الجماعات المحلية
62	ثالثا - تقييم المعايير

63	الفرع الثاني - نطاق تدخل المجلس الشعبي البلدية
64	أولا - التدخل في مجال التهيئة والتنمية
65	ثانيا- التدخل في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز
70	ثالثا - التدخل فيما يخص مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية
73	رابعا - التدخل في مجال الاختصاصات المتعلقة بمجال النظافة وحفظ الصح وطرق البلدية
77	المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وحرية التدخل
77	الفرع الأول - اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي
78	أولا - بصفته ممثلا للدولة
83	ثانيا - مهامه بصفته ممثلا للبلدية
87	الفرع الثاني- حرية التدخل في جميع المجالات
87	أولا - حرية المبادرة
96	ثانيا - سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بمهامها
98	ملخص الفصل الأول
99	الفصل الثاني: مجال وحدود استقلالية البلدية
101	المبحث الأول: الرقابة الوصائية الإدارية والشعبية على البلدية وأثارها

101	المطلب الأول: الرقابة الوصائية الإدارية
102	الفرع الأول- مفهوم الرقابة الوصائية الإدارية
102	أولاً- تعريفها
103	ثانياً- تمييز الرقابة الوصائية الإدارية عن بعض المفاهيم المشابهة
105	الفرع الثاني- صور الرقابة الوصائية الإدارية على البلدية والآثار المترتبة عنها
105	أولاً - الرقابة الوصائية الإدارية على الأعضاء:
109	ثانياً- الرقابة الوصائية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي:
115	ثالثاً - الرقابة الوصائية الإدارية على الأعمال
127	المطلب الثاني: الرقابة الشعبية على البلدية والآثار الناتجة عنها
128	الفرع الأول - مفهوم الرقابة الشعبية وأهميتها
128	أولاً - مفهومها
129	ثانياً - أهمية الرقابة الشعبية
129	الفرع الثاني- أشكال الرقابة الشعبية وأثارها
129	أولاً - آليات الرقابة الشعبية المباشرة على البلدية
133	ثانياً - آليات الرقابة الشعبية الغير مباشرة على البلدية
143	المبحث الثاني: الرقابة المالية والقضائية على البلدية ونتائجها
144	المطلب الأول: الرقابة المالية على البلدية

144	الفرع الأول- مفهوم الرقابة المالية
144	أولاً- تعريفها
145	ثانياً- أهدافها
146	الفرع الثاني- وسائل الرقابة المالية على البلدية والنتائج المترتبة عنها
146	أولاً- الرقابة الوقائية
152	ثانياً - الرقابة المالية الخارجية على البلدية
159	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على البلدية وآلياتها
159	الفرع الأول- مفهوم الرقابة القضائية
159	أولاً- تعريفها
160	ثانياً- أنواع وأساليب الرقابة القضائية
164	الفرع الثاني- آليات الرقابة القضائية على البلدية والنتائج المترتبة عنها
164	أولاً- رقابة القاضي الإداري على دعاوى الإلغاء
176	ثانياً- رقابة القاضي الإداري على دعاوى القضاء الكامل
181	ملخص الفصل الثاني
182	الخاتمة
192 إلى	قائمة المراجع
217	