

جامعة الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة الإدارية على المنتخبين
في قانون البلدية 10/11

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

- تخصص تنظيم إداري -

إشراف الدكتور
د. خلف فاروق

إعداد الطالب :
- بوتهلولة شوقي

لجنة المناقشة

الصفة
رئيسا
مشرفا
مناقشا
مناقشا
مناقشا

الإسم واللقب
الدكتور : بدر الدين شبل
الدكتور : فاروق خلف
الدكتور : رمزي حوحو
الدكتور : مكى الدراجي
الدكتورة : أمينة سلطاني

إهداء

إلى الوالدين الكريمين

إلى ابنتي الغالية "سارة"

إلى إخوتي وأخواتي

إلى الأستاذة "جوالي" التي كانت عوناً لي

إلى كل الأصدقاء والزلاء

إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد

أهدي هذا العمل المتواضع والذي أمل أن يكون ثمرة صالحة للجهد الذي بذلته

وفاتحة أعمال أخرى في المستقبل

والله ولي التوفيق.

شكر وتقدير

بعد شكر الله سبحانه وتعالى على كريم فضله وحسن توفيقه لي على إنجاز هذه الرسالة، فإنه يشرفني أن أتقدم بخالص شكري وتقديري واحترامي إلى مؤطري وأستاذي الدكتور "خلفه فاروق" الذي أعطاني الكثير من وقته وجهده وتكرمه علي بالنصائح والتوجيهات التي يسرت عملي .

كما أوجه شكري الجزيل إلى الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" الذي كان لي عوناً في إنجاز هذه الدراسة بتوجيهاته ونصائحه.

كما أتقدم بالشكر والعرفان للسادة الدكاترة أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا علي بجزء من وقتهم الثمين لقراءة هذا العمل المتواضع.

المقدمة :

يختلف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى، بينما أخذ بنظام مركزية الإدارة أو اللامركزية الإدارية وهذا تبعا لما تقتضيه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، وأمام هذا الاختلاف فليأخذ أغلب الدول تأخذ بنظام الإدارة المحلية والذي يُعدُّ أحد مظاهر اللامركزية الإدارية، إذ يتطلب هذا النظام نقل جزء من الوظيفة الإدارية لصالح أشخاص إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، وتعتبر هذه الإستقلالية الركن الركين والخيطة الرفيع الذي يميز الجماعات المحلية عن غيرها من النظم.

وتعتبر البلدية إحدى مظاهر الإدارة المحلية وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهذا ما نص عليه تعديل الدستور لسنة 1996 من خلال نص مادته (15) والتي جاء فيها "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية".

البلدية هي الجماعة القاعدية"، فمن خلالها تنطلق جميع مشاريع التنمية، وهي الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، والتي تسير عن طريق مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية وهو المجلس الشعبي البلدي والذي يسهر على وضع جميع المبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين و حثهم على تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

ويمارس المجلس الشعبي البلدي هذه الإختصاصات تحت غطاء الإستقلالية التي منحها إياه القانون سواء أكان ذلك في قانون البلدية (08/90) المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ: 17 أبريل 1990 وذلك في نص مادته الأولى، أو قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ: 22 يونيو 2011 كذلك في نص مادته الأولى.

وحتى لا يحيد المجلس الشعبي البلدي عما أنيط به من إختصاصات، فقد فرض عليه المشرع نظام رقابي إداري يرمي من خلاله إلى تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، وقد تشمل هذه الرقابة الأعمال و الأشخاص والهيئة، فليستقلالية هؤلاء المنتخبين في قانون البلدية لاتنفي عنهم مجال الرقابة الإدارية، التي تعتبر ذات أهمية بالغة، حيث تكمن أهميتها في أنها حماية لمبدأ مشروعية المجالس الشعبية البلدية من حيث الإنتخاب والأعمال والهيئة ككل، كما أن الحاجة للرقابة الإدارية على المجالس البلدية يحفظ مبدأ

الشفافية، خاصة وأن المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى تلبية حاجات من أكسبوه صفة العضوية على المستوى البلدي، حتى وإن كان ذلك على حساب القانون والتنظيم.

كما أن نظام الرقابة الإدارية على المنتخبين والذي كرسه قانون البلدية (10/11) والذي هو محور دراستنا، يعكس مفهوم دولة القانون والمؤسسات والذي يؤدي بدوره إلى الوصول إلى إدارة رشيدة، وإن تعددت مظاهر هذه الرقابة على المنتخب فإنها لا تتعارض مع إستقلالية المجلس المنتخب، إذ بواسطتها يُضمن وجود وإستمرار وحدة الدولة كما يُضمن إحترام تطبيق قوانينها على سائر الإقليم المحلي.

وفي هذا الشأن يُطرح المشكل القانوني التالي:

ما هي أسس الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية؟ وما هو موقف المشرع الجزائري في تكريس معايير وحدود نطاق هذه الرقابة؟ وهل بممارستها الفعلية تؤدي للمساس بإستقلالية الهيئة البلدية؟

وهذا ماسنحاول الإجابة عليه من خلال هذه المذكرة، بإستضاح المبادئ والأسس التي تقوم عليها الرقابة الإدارية، والمجالس الشعبية البلدية والمستتبطة من قانون البلدية (10/11) وبالرجوع والمقارنة في كل مرة مع قانون البلدية (08/90) لتوضيح أهم التعديلات التي تم إدراجها في القانون الحالي، مستخدمين في ذلك الأسلوب الوصفي التحليلي و الذي يتماشى مع طبيعة الدراسة.

وتعتبر الرقابة الإدارية التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية من المواضيع الهامة، لإرتباطها بالإدارة المحلية التي تمثل محور حياة المواطن، بالإضافة إلى العلاقة بين المجالس الشعبية البلدية والسلطة الوصية، إذ يهدف هذا الموضوع من الناحية العلمية إلى توضيح آليات الرقابة الإدارية التي تمارس على المنتخبين في قانون البلدية، من خلال تحليل النصوص القانونية التي تحكم آليات هذه الرقابة والمتمثلة في قانون البلدية (10/11) وأهم ما جاء به من تعديلات ومدى مسابرتة للوضع الراهن.

ضف إلى ذلك تزويد المكتبة القانونية بهذا البحث حتى يتسنى للطالب أو القارئ معرفة أكثر مفهوم الرقابة الإدارية على المنتخبين في القانون البلدية الجديد (10/11).

أما من الناحية العملية فتظهر أهمية هذا البحث في كونه يبين أهم عناصر الرقابة الإدارية ومدى فعاليتها عمليا، وتبيان حدودها أمام إستقلالية المجالس البلدية.

وإن الدافع لمعالجة موضوع الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية، يعود بالأساس إلى ميدان البحث نفسه، إلا وهو التنظيم الإداري الذي تشكل البلدية أحد أهم محاوره، خاصة مع صدور قانون البلدية الحالي (10/11) فحاولنا تسليط الضوء على أهم النصوص القانونية التي عالجت نطاق الرقابة الإدارية على المنتخب البلدي، كون أن كل المراجع السابقة عالجت موضوع الرقابة على المنتخبين في ظل القانون السابق (08/90).

خاصة و أن الدراسات السابقة التي عالجت موضوع الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية الحالي (10/11) بصورة متخصصة تكاد تكون معدومة، بإستثناء مؤلف الدكتور "عمار بوضياف"/ شرح قانون البلدية،بالإضافة إلى بعض المراجع الأخرى من كتب ومؤلفات تناولت الموضوع بصورة عامة من دون تخصيص وكذلك رسائل الدكتوراه و مذكرات الماجستير .

ولقد اتبعنا في تحليلنا لهذا الموضوع خطة معينة، إذ قسمنا البحث إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية، فتطرقنا في مبحث أول إلى ماهية الرقابة الإدارية، و في مبحث ثاني إلى الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي، ثم عرجنا في فصل ثاني إلى مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين في قانون البلدية(10/11)، فوضحنا في مبحث أول الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي و في مبحث ثاني الرقابة على الهيئة و أعمالها .

كما عمدنا إلى وضع خلاصة لكل فصل، لنخلص في الأخير إلى خاتمة البحث التي احتوت على مجموعة من النتائج المستتبطة من خلال هذا التحليل و البحث، مع التنويه إلى بعض التوصيات التي نأمل بأن تجد طريقها نحو الدراسة.

وعلى هذا الأساس يكون العرض التفصيلي للخطة المقترحة كالاتي:

الخطة المقترحة/

الفصل الأول: الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

المطلب الأول: تحديد مفهوم الرقابة الإدارية

المطلب الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية وجهات الوصاية والقيود الواردة عليها

المبحث الثاني: الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس

الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين في قانون البلدية (10/11)

المبحث الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

المطلب الأول: الإيقاف كتجميد مؤقت لعضوية المنتخب

المطلب الثاني: الإقصاء كإسقاط كلي ونهائي للعضوية

المطلب الثالث: الإستقالة التلقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون

المبحث الثاني: الرقابة على الهيئة البلدية وأعمالها

المطلب الأول: الرقابة على الهيئة البلدية

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس البلدي

الفصل الأول

الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية

إن إتباع أغلبية الدول لنظام الجماعات المحلية لدلالة على أهميته وضرورته في التنظيم الإداري، وتجسيدها للمركزية الإدارية، والتي من أهم ركائزها هو الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، تعمل هذه الهيئات المحلية على إدارة شؤونها بنفسها ودون تدخل من الأجهزة المركزية.

ولقد أخذ المشرع الجزائري بأسلوب اللامركزية الإدارية لتسيير شؤون الأقاليم من خلال تعديل دستور 1996 وفي نص المادة (16) منه و التي جاء فيها «يمثل المجلس المنتخب قاعد اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية»، وتعتبر البلدية من أهم تطبيقات الإدارة المحلية وهي الجماعة القاعدية و ذلك حسب مانص عليه تعديل دستور 1996 في نص مادته (15) والتي جاء فيها «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية البلدية هي الجماعة القاعدية»، وكذلك ما أورده المادة الأولى والثانية من قانون البلدية (10/11)⁽¹⁾ والمؤرخ في 22 جوان 2011.

وعليه فالبلدية هي الصورة الأصلية للامركزية الإقليمية، تتمتع باستقلال عن السلطة المركزية، وتعمل على تسيير الشؤون المحلية، باتخاذها لقراراتها دون الرجوع في ذلك إلى الجهة المركزية، و تتخذ قراراتها بإسم الجماعة المحلية المعنية وليس ب إسم الدولة، وتمثل المجالس البلدية مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار و التسيير المحلي⁽²⁾، ولأجل الحفاظ على إستقلالية المجالس البلدية، فقد إعتد المشرع الجزائري على الانتخاب كأسلوب في تكوين المجالس البلدية، إلا أن هذا الإستقلال الذي منحه المشرع للمجالس البلدية لممارسة نشاطاتها وتسيير شؤونها ليس مطلقا بل هو نسبي، حتى يبقى على العلاقة قائمة بينها وبين السلطة المركزية وذلك من خلال تسليط نوع من الرقابة عليها وقد تنوعت هذه الرقابات، من رقابة سياسية إلى رقابة قضائية ورقابة شعبية ورقابة إدارية (وصاية إدارية) التي تشكل حدا لإستقلالية المجالس الشعبية البلدية، والتي هي محور دراستنا. وسنحاول من خلال هذا الفصل دراسة ماهية الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية في مبحث أول، وفي مبحث ثاني دراسة الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي.

¹ - القانون رقم (10/11) المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية- ج ر، العدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

² - د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، دار جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 89.

المبحث الأول

ماهية الرقابة الإدارية

رغم أناسقلال المجالس الشعبية البلدية هو استقلال أصيل ، إلا انه يبقى نسبي لا يصل إلى حد الإطلاق وإلا تعرضت الدولة إلى التفكيك ونكون عند إذالزاء لا مركزية سياسية أي أن تنشأ دويلات داخل الدولة⁽³⁾، ومن ثمة كان لابد أنتخضع المجالس البلدية إلى رقابة إدارية تمارس على أعضائها وهيئاتها وأعمالها من قبل السلطة المركزية، وهي ما أطلق عليها الفقه "الوصاية الإدارية".

وسنتناول من خلال هذا المبحث تحديد مفهوم الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية و تبيان مبرراتالأخذ بهذه الرقابة وجهات ممارستها والقيود التي ترد عليها.

المطلب الأول

تحديد مفهوم الرقابة الإدارية

تلعبالرقابة الإدارية على المنتخبين دورا هاما وأساسيا في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، وقد أخذت العديد من التعريفات والمعاني سنوضحها من خلال:

الفرع الأول/ تعريف الرقابة الإدارية

أولا/ رقابة أم وصاية

لقد اختلف الفقه في إعتداد مصطلح الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية على الجماعات المحلية على اعتبار أن هناك فرق بين التسميتين.

حيث يرى جانب من الفقه أن مصطلح الوصاية مجالها يكون في القانون المدني إذ يختلف بذلك عن نظام الوصاية في القانون الإداري حيث تقرر نظام الوصاية المدنية في القانون الخاص لحماية ناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية⁽⁴⁾.

أما الوصاية الإدارية فلا يتصل الأمر فيها بنقص في أهلية الهيئة اللامركزية،كون هذه الأخيرة تعد كاملة الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية،ولا تحتاج إلى وصاية،أما الغرض من الوصاية التي تفرض على ناقص الأهلية في القانون المدني هو حمايته في شخصه أو في ماله، على عكس الهيئة اللامركزية والجماعات المحلية يكون غرض الوصاية هنا هو حماية المصلحة العامة من تجاوزات الهيئة اللامركزية،ومن هنا ذهب هذا الجانب منالفقه إلأن القول بالوصاية بدل الرقابة الإدارية يؤدي إلى الخلط

³- هاني عادل الطهراوي: القانون الإداري، الدار العلمية الدولية، مكتبة دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2001، عمان،الأردن، ص152.

⁴- بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 89.

بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية، في حين درج جانب آخر من الفقه بالإبقاء على مصطلح الوصاية كونه لفظ مختصر خلافا للفظ الرقابة الإدارية الذي يكون له مضمون أوسع من الوصاية ، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن وسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية. غير انه بالرجوع إلى القانون الإداري نجد انه قد استعار وفي الكثير من الأحيان العديد من المصطلحات من القانون الخاص وأصبح لها معاني مغايرة في القانون الإداري، كالأهلية، والعقود الإدارية، المسؤولية الإدارية.

ثانيا/ تعريف الرقابة الإدارية

وتتمثل في ما تملكه السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونا تمارس على الهيئات اللامركزية ذاتها، وعلى أعمال هذه الهيئات أي على القرارات التي تصدرها (5)، كما تعرف أيضا أنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة (6)، كما يقصد أيضا بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية مجموعة السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية، للرقابة على هيئات إدارية لامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة (7).

ومن خلال هذه التعريفات للرقابة الإدارية، نستنتج أنها عنصر أساسي من عناصر اللامركزية الإدارية إذ تخول للدولة حق ممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية، إذ لا يعقل أن يمنح القانون لهذه الهيئات اللامركزية إستقلالية مطلقة حتى وإن كانت تسعى إلى تسيير الشؤون المحلية عن طريق منتخبها، إذ في ذلك قطع لأي علاقة بين الهيئات اللامركزية والسلطة الوصية ومن ثمة كانت هذه الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية لأجل الإبقاء على العلاقة مع الهيئات اللامركزية وتحقق بذلك الوحدة الإدارية من جهة، ومن جهة أخرى حتى لا تحيد الإدارة المحلية عما أنيط بها من مهام وحرصا منها على حماية المصلحة العامة القومية وحماية المصالح المحلية والمواطنين من سوء إدارة ممثليها، كما أن القول بهذه الرقابة لا يتنافى وتمتع المجلس البلدي بإستقلاليته وتمتعه بالشخصية المعنوية، فالرقابة في هذه الحالة هي صمام الأمان، وبواسطتها يحفظ مبدأ المشروعية ويضمن سلامة أعمال المجلس البلدي.

5- د. صالح فؤاد: مبادئ القانون الجزائري، توزيع دار الكتاب الحديث، ص 100.

6- د. بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص 80.

7- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية للنشر والتوزيع، 2003،

الفرع الثاني/ خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية عن الهيئات اللامركزية بعدة خصائص يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً/الوصاية الإدارية رقابة إدارية

و هذا نظرا لصدورها عن جهة إدارية طبقا للمعيار الشكلي، ثم إن هذه الرقابة تتم ممارستها بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية للدولة (وخاصة الوزير)⁽⁸⁾، وهي بهذه الخاصية تخضع لكل أحكام القرارات الإدارية من حيث الأركان و طرق الطعن و غيرها.

ثانيا/ ارتباط الوصايا الإدارية بوجود أشخاص لامركزية

تعتبر الوصاية الإدارية ركنا من أركان اللامركزية الإدارية فهي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي وجودا وعدما، فمتى وجد شخص معنوي يتمتع بكيان ذاتي مستقل فإن القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر قرارات وصائية، بخلاف وحدات الجهاز الإداري غير المستقلة والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، إذ أن الرقابة التي تمارس من تجاهها هي رقابة رئاسية⁽⁹⁾، وارتباط الوصاية باللامركزية الإدارية هو ما يميزها عن اللامركزية الفدرالية (اللامركزية السياسية) من جهة، وعن التركيز الإداري من جهة أخرى⁽¹⁰⁾.

ثالثا/ الرقابة الإدارية رقابة إستثنائية

فهي لا تفترض ولا تمارس إلا إذا نص المشرع عليها صراحة، وهذه الممارسة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، خلافا للسلطة الرئاسية التي تفترض ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فالأساس في نظام المركزية الإدارية هو خضوع أعمال المرؤوسين للسلطة الرئاسية، بينما الأساس في

⁸- د. محمد عمر الشبوكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، العدد 250، عمان، الأردن، ص 304.

⁹- د. مختار بوشيبية: مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة الدكتوراه، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ج2، ص 372.

¹⁰-Benchikh- lehocine Fatima: L'administration territoriale en Algérie, mémoire de magister, 1982, institute de droit et des sciences administratif, Constantine, Op. cit. p. 139

اللامركزية هو إستقلال وعدم خضوع أعمال هذه الهيئات للرقابة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة وفي الحدود المبينة فيه(11).

الفرع الثالث/ تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية

تعتبر السلطة الرئاسية أحد أركان النظام المركزي الإداري، وهي مجموعة من إختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع(12)، ومن ثمة فإن السلطة الرئاسية تختلف عن الرقابة الإدارية، التي هي مجموعة السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة(13).

وعليه فإن السلطة الرئاسية تختلف وتتداخل مع الوصاية الإدارية من حيث الطبيعة والخصائص القانونية، ومن حيث الوظيفة والأهداف وكذا من حيث النطاق ومن حيث الوسائل، وقبل أن نتعرض لأوجه الإختلاف بينهما، سوف نوضح نقاط التداخل والتي تتمثل في:

تتداخل كل من السلطة الرئاسية و الرقابة الإدارية أن كلاهما تباشرها سلطة إدارية أعلى إزاء سلطة أدنى منها درجة، ومهما تعددت الأساليب فالرقابة الإدارية في نطاق الجهاز الإداري للدولة مركزي كان أو لا مركزي، تخضع في الأخير إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها وإشرافها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها و إشرافها على نفس الهيئات اللامركزية و أعمالها(14).

وهذا التداخل لا يعني أن العلاقة بين السلطة المركزية و الجهات المشمولة بالوصاية، هي نفس العلاقة بينها وبين الجهات الخاضعة لسلطتها الرئاسية، فالفرق بينهما كبير، كما أن الجهة صاحبة السلطة الرئاسية والتي تمارس الوصاية الإدارية ليست في كل الأحوال السلطة المركزية، ونقصد من هذا التداخل أن السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية يلتقيان كونهما في بعض الأحيان يمارسان من نفس الجهة وهي السلطة المركزية، كما يمكن أن نعتبر أن السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية فرعان لأصل واحد كونهما يمارسان من قبل الإدارة.

أما مظاهر التفرقة و الإختلاف بين السلطة الرئاسية و الرقابة الإدارية تكمن من خلال:

أولا/ من حيث الطبيعة والخصائص القانونية

11- د. هاني عادل الطهراوي، المرجع السابق، ص 152.

12- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 75.

13- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 37.

14- د. مختار بوشيبية، المرجع السابق، ص 186.

تعتبر فكرة السلطة الرئاسية فكرة سياسية قانونية فنية علمية وعملية، بينما فكرة الوصاية الإدارية فكرة قانونية بحثية من حيث أساسها وهدفها ومضمونها⁽¹⁵⁾.

إذ لا وصاية إلا بنص فلا يمكن لجهة الوصاية أن تمارس رقابتها على الجهة المشمولة بوصايتها إلا إذا كان منصوصا عليها قانونا، فيبين عناصرها وأدواتها القانونية وكيفية ممارستها.

كما لا يمكن لجهة الوصاية عند ممارستها للرقابة على الهيئات اللامركزية أن تعدل في عمل أو قرارات الجهة المشمولة بوصايتها، فهي إما أن تصادق على أعمال هذه الهيئات أو توقفها دون إستبدالها أو حتى تعديلها، وهذا ما يجسد إستقلالية هذه الهيئات، عكس السلطة الرئاسية التي يملك فيها الرئيس سلطة التعديل أو حتى الإستبدال، وهنا يكمن الفرق الجوهرى بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية⁽¹⁶⁾.

ثانيا/ من حيث طبيعة الرقابة

تعتبر الوصاية الإدارية رقابة بسيطة وواضحة سواء من حيث الإجراءات أو حتى من حيث الممارسة الفعلية، وهذا لكونها منصوص عليها قانونا، عكس السلطة الرئاسية التي تتميز بنوع من التعقيد نظرا لمجموع الآليات القانونية التي تحكمها، كونها من موجبات النظام المركزي إذا تدخل الرئيس الإداري يكون من دون نص قانوني يخوله ذلك.

ثالثا/ من حيث قواعد المسؤولية

تتميز السلطة الرئاسية بأن المسؤول أو الرئيس يبقى مسؤولا على أعمال مرؤوسيه، ويتحمل هو نتائج الأعمال التي ينفذها المرؤوس، وهذا خلافا لسلطة الوصاية التي لا تتحمل فيها جهة الوصاية أي مسؤولية بل تبقى الهيئة المحلية مسؤولة عن أعمالها وقراراتها⁽¹⁷⁾، حتى وإن حلت جهة الوصاية محل الهيئة المشمولة بوصايتها و قامت ببعض اختصاصاتها.

رابعا/ من حيث القابلية للطعن

لا يجوز للمرؤوس الطعن في قرارات الرئيس، وهذا نظرا لكون أنه من غير المنطقي أن نعترف للرئيس بهذه السلطات الرئاسية كإصدار الأوامر والتوجيهات والتعديل والإلغاء والحلول ثم منح للمرؤوس القابلية للطعن في هذه الأوامر والسلطات، لأنه في الأول والأخير لن يتصل الرئيس من المسؤولية والمسائلة عن

¹⁵ - د عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 273.

¹⁶ - Andrè de Laubadère: Traite de droit administratif, libraire générale de droit et jurisprudence, 8^{ème} édition 1980 , Paris, op, cit, p.196

¹⁷ - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 180.

تصرفاته متى كانت غير مشروعة ، على غرار الوصاية الإدارية التي تجيز للهيئة المحلية الطعن سواء أكان إداريا أو قضائيا في قرارات السلطة المركزية أو من يقوم مقامها⁽¹⁸⁾.

المطلب الثاني

مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية وجهات الوصاية والقيود الواردة عليها

إن إعتبار الرقابة الإدارية آلية قانونية تم تفعيلها و تعميمها على جميع أجهزة و مؤسسة الدولة بما فيها الهيئات المحلية المنتخبة، وتمارس هذه الرقابة الوصائية جهات إدارية حددها القانون وفق إجراءات محددة، ونظرا لإستقلالية المجالس الشعبية البلدية، وما أنيط بها من مهام خولها إياها القانون من أجل التنمية المحلية والقومية، كانت الحاجة إلى الرقابة الإدارية على المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم⁽¹⁹⁾، ومن ثم كان لابد من إخضاع المجالس الشعبية البلدية للرقابة الإدارية سواء على المنتخبين و أعمالهم وعلى الهيئة ككل، حتى يُضمن سلامة ومشروعية سائر الأعمال الصادرة عن المجلس المنتخب، بما يحقق المصلحة العامة و الشفافية في التسيير، إلا أن القول بهذه الرقابة لا ينفى عن المجلس الشعبي البلدي إستقلاليته كهيئة منتخبة، فأقرار المشرع لهذه الرقابة يلزمه وضع قيود لها حتى نكون أمام تجسيد اللامركزية الإدارية وستوضح ذلك من خلال:

الفرع الأول/ مبررات الرقابة الإدارية

تجد الرقابة الإدارية مبرراتها في الدستور وفي القوانين والتنظيمات، ولعل من أبرز مبرراتها:

أولا/ إحترام مبدأ المشروعية

¹⁸ -جورج فودال بيار دلقوقيه: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ، الطبعة1، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع،2001، ص 139.

¹⁹ -د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة

ويقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع، سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها و أجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة⁽²⁰⁾.

فبالرغم من تمتع المجلس الشعبي البلدي بالاستقلال الإداري و المالي إلا أنه يجب أن تكون جميع أعماله وفق القانون، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة في قانون البلدية (10/11) التي جاء فيها «تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون»، وكذلك نصت المادة (15) من نفس القانون في فقرتها الأخيرة على ما يلي «تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما»⁽²¹⁾، وعليه يجب على المجلس الشعبي البلدي وعند قيامه بجميع صلاحياته أن يحترم ويراعي القانون حتى تكون هذه التصرفات سليمة ومراعية لمبدأ المشروعية، ويتجلبأحترام هذه القواعد القانونية من طرف المجلس في الإلتزام بقاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية له، ويقصد بقاعدة التخصص هو التزام المجلس بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانونا مع الإمتناع عن تجاوز نطاق هذه الأغراض، فلا يجوز مثلا للمجلس الشعبي البلدي أن يمارس صلاحيات خارجة عن نطاقه، وتعود في الأصل إلا نطاق إختصاص السلطة المركزية، أو المجلس الشعبي الولائي، فإن تعادها يعتبر بذلك قد تجاوز إختصاصه وفي نفس الوقت إعتدى على اختصاصات سلطة أخرى وفي هذا تعدي على مبدأ المشروعية.

ثانيا/ تحقيق المصلحة العامة

إن الهدف من إعطاء أو منح الإستقلالية للمجالس المحلية، هو أن يؤدي المجلس عمله بعيدا عن أي ضغط من السلطة الإدارية المركزية عند مباشرتها إختصاصاتها المبينة قانونا، وكذا حتى تستطيع أن تلعب دورا هاما وأساسيا في تحقيق التنمية المحلية في جميع المستويات و الأصعدة وتحقيق المصلحة العامة، وتتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين وقد عرفها الدكتور صالح فؤاد بأنها تشمل و تتألف من مجموعة المصالح القومية والمصالح الإقليمية و المرفقية و المصالح الفردية (المواطنين)، فالمصلحة العامة التي تسعى إليها الدولة من خلال فرضها للرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية، هو تحقيق وضمان الوحدة السياسية و الإدارية للدولة وضمان حسن إدارة و تسيير المرافق العامة، وعدم تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العليا للدولة، وكذلك ضمان حسن توجيه وإستعمال المال العام على إعتبار أن الدولة هي من تقوم

²⁰- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2009، ص 08.

²¹- القانون رقم (10/11)، المؤرخ في 20 رجب عن 1432 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر 37

المؤرخة في 03 جويلية 2011، المرجع السابق.

بتمويل هذه الهيئة المحلية، وما على هذه الهيئة إلا أن تقوم بصرف المال العام في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وكذلك ففي فرض الرقابة الإدارية على المنتخبين فيه حماية لمصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات أو إهمالها و التزام الحيطة و الإنصاف، وبالرجوع لقانون البلدية (11-10) نجد أن المشرع الجزائري قد كرس هذا المبدأ من خلال نص المادة (12) منه والذي جاء فيها «قصد تحقيق أهداف الديمقراطية في إطار التسيير الجوارى المذكور في المادة (11) أعلاه، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم».

ثالثا/ تجسيد مبدأ الشفافية

ويقصد بمبدأ الشفافية هو أن تكون جميع أعمال وقرارات المجلس المحلي واضحة وقد إتخذت في ظل المصادقية التامة، فالشفافية هي عكس السرية وتستوجب توفير جميع المعلومات الكاملة عن نشاط الجهاز للصحافة والرأي العام وللمواطنين الراغبين في ذلك⁽²²⁾؛ خاصة وأن القائم على شؤون المواطنين هم من الشعب وتم اختيارهم عن طريق الإنتخاب أي بمعنى تم تركيتهم، مما يفترض فيهم وفي أعمالهم الشفافية، وهنا يأتي دور السلطة الوصائية للكشف عنها ومراقبة مدى إحترامها وتجسيدها.

وقد أصبح مبدأ الشفافية اليوم مبدأ عالميا تتادي به جميع دول العالم، واتسع مجال تطبيقه خاصة بعد مصادقة الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي (128/04)⁽²³⁾ المؤرخ في 19 أبريل 2004، وعليه فإن الشفافية في شخص المنتخبين وأعمالهم تؤدي إلى توسيع دائرة الثقة المتبادلة وترسيخها وتؤدي كذلك إلى استقرار المجلس الشعبي البلدي، ومن ناحية أخرى تؤدي إلى تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة على تصرفات الإدارة و نشاطاتها و الكشف عن مواطن الخطأ والسلوكات الغير سليمة ومن ثمة تصحيحها، كما تغلق باب الفساد أمام من يسعى إلى تحقيق المصالح الشخصية طالما أن السلطة الوصائية تمارس مهامها بما خوله إياها القانون.

وقد كرس قانون البلدية مبدأ الشفافية في العديد من موادها حيث جاء في المادة (11) من القانون (10/11) «يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون ، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين»

كما جسدت المادة (14) من القانون (10/11) مبدأ الشفافية حيث أجازة لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ومكنت كل ذي مصلحة من استخراج

²²- د. بوضياف عمار: المرجع السابق، ص 16.

²³- المرسوم الرئاسي (128/04) يتعلق بمكافحة الفساد، المؤرخ في 19 أبريل 2004.

نسخة من مداولات المجلس سواء كاملة أو جزئية على نفقته، كما ألزمت المادة (22) المجلس الشعبي البلدي إلصاق جدول أعماله ودوراته في الأماكن المخصصة للإعلان وقاعة الاجتماعات، كما فرضت المادة (26) على المجلس الشعبي البلدي أن تكون جلساته علنية ومفتوحة، أما المادة (97) فقد أرست قاعدة عامة تتعلق بتنفيذ القرارات البلدية حيث لا يتم تنفيذ القرارات التي يتخذها رئيس البلدية إلا بعد إعلامها للأطراف المعنية، كما ألزمت المادة (98) بأن ترسل نسخة من هذه القرارات إلى الوالي خلال 48 ساعة، وإن دل هذا فإنه يدل على مدى حرص المشرع على الشفافية التي إستوجبت أن يراعيها المجلس الشعبي البلدي في أعماله، لذلك شدد في هذه المواد على إعلام الجهة الوصية والجمهور على ما يدور في المجلس وعلى ما يتخذ من قرارات.

الفرع الثاني/ جهات الوصاية

تمارس الوصاية الإدارية على المجالس المحلية ومن بينها المجلس الشعبي البلدي سواء من طرف جهات مركزية أو جهات غير مركزية.

أولا/ ممارسة الرقابة الإدارية من قبل الجهات المركزية

• الوزير

يعين الوزير من قبل رئيس الجمهورية وذلك بإقتراح من الوزير الأول، بموجب مرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بنفس الأشكال، ويتمتع الوزير بخاصيتين أساسيتين حيث يعتبر رجل سياسة من خلال إسهامه في التخطيط ورسم السياسة العامة للدولة، وأثناء أدائه لهذه المهمة يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ومن جهة أخرى يعتبر الرئيس الإداري بالنسبة لوزارته، وبهذه الصفة يكون في قمة الجهاز الإداري⁽²⁴⁾.

وكون أن الوزير يتمتع بهاته الخاصة، فلا ينبغي أن يفهم منه إستقلاله المطلق بشؤون وزارته، فهو في جميع الحالات لابد أن يراعي مبدأ المشروعية وإحترام القوانين والتنظيمات المعمول بهما، إضافة إلى خضوعه للقرارات التي يصدرها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكنه لا يخضع لسلطتهما الرئاسية

²⁴- د عادل محمود حمدي: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الإتحاد العربي للطباعة، الطبعة الأولى،

أو الوصائية بالمعنى المتعارف عليه في فقه القانون الإداري، فالعلاقة أقرب هنا إلى سلطة الإشراف والتنسيق منه إلى الرئاسة الإدارية⁽²⁵⁾.

وبالإضافة إلى السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير من خلال الصلاحيات الممنوحة له بموجب القوانين والتنظيمات، فإنه يمارس سلطة الوصاية على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية وعلى الجماعات المحلية بصفة عامة⁽²⁶⁾.

ويظهر ذلك من خلال نصوص قانون البلدية (10/11) خاصة ما جاء في نص المادة (47) منه «يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية». فمن خلال إستقرائنا لنص هذه المادة يتبين مدى سلطة الوصاية للوزير على المجلس الشعبي البلدي، إذ إشتراط المشرع لأجل أعمال إجراء الحل والذي يصدر بموجب مرسوم رئاسي، أن يسبقه تقرير صادر عن الوزير المكلف بالداخلية، ضف إلى ذلك إشتراط المشرع في حالة ثبوت إعدام المجلس الشعبي البلدي وحله بتوافر ظروف معينة تحول دون إجراء الانتخابات المحلية، بأن يُعدَّ الوزير المكلف بالداخلية تقريراً عن هذه الوضعية ليتم عرضه فيما بعد على مجلس الوزراء، وبناء عليه يعين الوالي متصرفاً لتسيير شؤون البلدية⁽²⁷⁾.

كما نستشف أيضاً وصاية الوزير المكلف بالداخلية على المجلس الشعبي البلدي من خلال سلطة الوصاية⁽²⁸⁾ التي يمارسها الوالي على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي وفق أحكام قانون البلدية⁽²⁹⁾ على إعتبار أن الوالي يمثل الوزير على مستوى الولاية.

ثانيا/ ممارسة الرقابة الإدارية من قبل الجهات غير المركزية

1 الوالي

للوالي مكانة هامة في الدولة، إذ يعتبر من الموظفين السامين في الدولة، كما له مكانة بارزة على الصعيد الولائي، نظرا للمهام الموكلة له على إعتبار أنه الرجل الأول المسؤول عن شؤون الولاية، لذا نص الدستور

²⁵- د محمد سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1977 ، مصر الكتاب الأول، ص 191.

²⁶- د. عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 130.

²⁷- انظر المادة (51) من القانون رقم (10/11) المتعلق بالبلدية.

²⁸- د. عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 269-270.

²⁹- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، غابية، الجزائر، دار العلوم للنشر

صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه⁽³⁰⁾، وهو المختص أيضا بعزله طبقا لقاعدة توازي الأشكال.

وطبقا لنص المادة(13) من المرسوم (230/90) المؤرخ في 25 جويلية 1990 والذي يحدد أحكام القانون الأساسي بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، فإن تعيين الولاة يكون من بين:

-الكتاب العامين للولايات.

-رؤساء الدوائر.

ومن بين صلاحيات الوالي أنه يمثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية، فهو جهة ربط بين المصالح والهيئات اللامركزية على مستوى الولاية، ويمثل الولاية حيث يعمل على حفظ النظام العام والسلامة والسكينة العامة وفقا لما حددته القوانين والتنظيمات، على سبيل المثال ما ورد في المرسوم (373/83) المؤرخ في 23 ماي 1983 والذي يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام ووجوب إتخاذ كل الإجراءات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي وفقا للقوانين والتنظيمات سارية المفعول⁽³¹⁾، كما يعتبر هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فيتكفل بإشهار مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذ ما تضمنته من قرارات، كما يعمل على تقديم التقارير للمجلس الشعبي الولائي، وتقديم بيان سنوي عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي.

ونظرا لهذه السلطات التي أنيطت به فهو يمارس سلطة الوصاية على البلديات⁽³²⁾، وهذا ما يتجسد من خلال قانون البلدية رقم(08/90) من خلال نصوص المواد (79) و(80) و(81) و(82) منه⁽³³⁾، كما تم تكريس وصاية الوالي على المجالس الشعبية البلدية في قانون البلدية الحالي رقم(10/11) لاسيما المواد(98) و(99) و(100)⁽³⁴⁾منه، حيث يراقب أعمال المجلس الشعبي البلدي فله المصادقة عليها كما يمكنه إبطالها، بالإضافة إلى أنه يراقب أعضاء المجلس الشعبي الولائي، فله سلطة إيقافهم أو إقصائهم، كما له سلطة حل المجلس أو الحل محل الهيئة ككل.

³⁰ - انظر المادة (78) من تعديل دستور 1996.

³¹ - انظر المادة (02) من المرسوم التنفيذي (230/90) المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، الجريدة الرسمية العدد (31) المؤرخة في 28 يوليو 1990.

³² - Lahcène Seriak, L'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG, 1998, Alger, op, cit, p.103-104.

³³ - القانون رقم (08/90) المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 15.

³⁴ -قانون البلدية (10/11)، المرجع السابق.

2 رئيس الدائرة

كأصل عام يمارس الوالي بنفسه المهام المرتبطة باختصاصه وفق القوانين والتنظيمات لأن هذه الاختصاصات أو السلطات الممنوحة له ليست حقوقا أو امتيازات شخصية، بل هي وظائف تفررت وعهد بها إليه، لارتباطه بالمنصب السامي الذي يمثله داخل الولاية، فمن بين هذه الاختصاصات ممارسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي حيث يعتبر مثل هذا الاختصاص من بين الاختصاصات الأصلية للوالي، إلا أنه يمكن له أن يفوض هذا الاختصاص لرئيس الدائرة، والذي يمارس هذه السلطة تحت غطاء السلطة الرئاسية للوالي، إذ يمارس رئيس الدائرة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي، وخاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية والتي لا يتعدى عدد سكانها 50 ألف نسمة، كما يقوم رئيس الدائرة باعتباره ممثلا للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات (35) التابعة له ويقدم لها الاستشارة، حيث يكون رئيس الدائرة على اتصال دائم برئيس البلدية وذلك لأجل معرفة أوضاع البلدية ومشاكلها، كما يعمل على تلقي مقترحات المجلس والحلول المناسبة لها، حيث يقوم رئيس الدائرة بتبليغ كل مقترحات وانشغالات المجلس الشعبي البلدي للوالي ليتخذ بشأنها ما يراه مناسباً.

ويمارس رئيس الدائرة هذه الوصاية على المجلس الشعبي البلدي وفق القانون والأشكال والإجراءات المحددة مستندا في ذلك إلى الصلاحيات الممنوحة له بموجب المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم (215/94) المؤرخ في 02 جويلية 1994 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية (36)، وما يلاحظ على المادة (10) أعلاه أنها لا تتماشى مع أحكام المادة (42) من القانون رقم (08/90) لأنها تضمنت تعديلا في القائمة، وهذا ما دفع بالبعض إلى القول إلى أن نص المادة (10) من هذا المرسوم يشكل اعتداءً صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية، فمن المعلوم أن القانون لا يعدل إلا بقانون يساويه في الدرجة أو بقاعدة أسمى منه (37).

³⁵- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 186-187.

- برازة وهيبة: مدى تجسيد الإنتخابات لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادر عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد01، 2011، ص 217.

³⁶- المرسوم التنفيذي رقم (215/94) المؤرخ في 02 جويلية 1994 يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، الجريدة الرسمية العدد 48.

³⁷- بن طيفور نصرالدين: أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروعى جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة،

المجلد 11، العدد 22، 2001، ص 17.

غير أنه وبالرجوع إلى أحكام المواد (41) و(42) من قانون البلدية (08/90) والمواد (56) و(57) من قانون البلدية الحالي (10/11) نجد أنها أشارت وبصريح العبارة أن الجهة صاحبة الاختصاص في المصادقة على المداولات هو الوالي.

كما لم يشر المشرع في قانون البلدية إلى أن الوالي يمكن أن يمارس هذا الاختصاص عن طريق رئيس الدائرة، وهذا ما يشكل فراغا قانونيا من هذه الناحية⁽³⁸⁾.

إلا أنه يمكن القول أن رئيس الدائرة يستمد سلطته في ممارسة سلطة التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي مستندا في ذلك إلى المرسوم التنفيذي (215/94) المذكور آنفا.

وكان حليا بالمشرع أن يسند لرئيس الدائرة مثل هذه المهام بناء على القانون أفضل من أن يسندها له بواسطة التنظيم⁽³⁹⁾.

الفرع الثالث/ القيود الواردة على الرقابة الإدارية

لقد منح المشرع للمجالس الشعبية البلدية إختصاصات واسعة تتمثل في القيام برعاية جميع المصالح ذات الصبغة المحلية والتي تهتم سكان المنطقة، كما منح هذه المجالس حرية واسعة في أداء هذه الاختصاصات وفي اختيار الأسلوب و الطريقة الملائمة لإشباع الحاجات العامة، إلا أنه في نفس الوقت فرض عليها رقابة إدارية (الوصاية) حتى لا تخرج هذه الهيئات عما سطره لها القانون، فنقير هذه الوصاية وتحديد شروط استعمالها أمر طبيعي ومستساغ إذ لا يتصور أن يمنح المشرع استقلالا لهذه الهيئات دون أن يسلط عليها رقابة إدارية، كما لا يتصور أن يجعل هذه الرقابة مطلقة ودون حدود، ومن ثمة فهذه الرقابة الاستثنائية يتحتم بالضرورة إلا تمارس إلا في الحالات و الوسائل ووفق الأغراض التي رسمها القانون، وعليه فمتلما قيد المشرع استقلالية المجالس البلدية بالرقابة الإدارية فقد وضع قيودا على هذه الوصاية ويمكن إجمالها فيما يلي:

أولا/ القيود التشريعية

ويقصد بهذا القيد أنه لا يمكن لجهة الوصاية أن تمارس رقابتها على المجالس إلا بقانون أو طبقا لقانون إذ لا وصاية إلا بنص، فالأصل هو إستقلال هذه الهيئات اللامركزية وما الرقابة إلا استثناء من الأصل، وقد أثار مسألة إنعدام النص جدلا حول مشروعية إدراج السلطة المركزية للمصروفات الإلزامية في بعض ميزانيات المجالس المحلية عند قيام هذه السلطة بإعتماد هذه الميزانيات دون أن يكون هناك نص يخول

³⁸- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 186.

³⁹- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 185-187.

لها هذا الإدراج، ولقد أثير هذا الدفع أمام مجلس الدولة الفرنسي، فأقر هذا الإجراء من جانب الحكومة، ويرى البعض أن الإعراف من جانب الدولة أن هناك نوع من الرقابة العليا تمارسها الحكومة تلقائياً ومباشرة وخارج النصوص القانونية، على المجالس المحلية لا يتفق والصفة الإستثنائية للوصاية الإدارية، وعلى أساس أن السلطة المركزية أو جهة الوصاية لا تمارس رقابتها إلا بنص، فإنه لا يمكن للمجالس المحلية أن تتنازل عن استقلاليتها لصالح السلطة المركزية كأن تسمح لها بأن تمارس عليها رقابة من غير نص قانوني، فحرية وإستقلال الهيئات اللامركزية شبيهة بحرية الأفراد، فكما لا يجوز للأفراد أن يتنازلوا عن حرياتهم، فكذلك لا يجوز للهيئات اللامركزية التنازل عن حرياتهم لأنها مقررة للصالح العام، وعليه فيجب أن تمارس هذه الرقابة وفقاً لما ينص عليه القانون.

ثانياً/ القيود الخاصة بكيفية إستعمال الرقابة

ونعني بهذا القيد هو أنه لا يجوز لسلطة الوصاية أن تمارس وصايتها على الهيئة اللامركزية أو المجالس المحلية إلا وفقاً للوسيلة وبالطريقة التي حددها لها القانون، حتى لا تتجاوز اختصاصاتها و تعتدي على استقلالية هذه المجالس ولو جزئياً، فإذا ما صدر عمل أو قرار عن الهيئة اللامركزية ورأت فيه السلطة المركزية مخالفة للقانون فإنها تلغيه أو تبطله وفقاً للإجراءات القانونية المحددة، كما يثور التساؤل عند تدخل جهة الوصاية الإدارية، كأن تحل السلطة المركزية محل المجلس المحلي وتباشر عمل تقاعس المجلس في أداءه، فتدخل الهيئة المركزية لا يكون إلا إذا أجازها القانون بإتخاذ جميع الإجراءات القانونية وهو ما يعرف بالحلول، وتتمثل هذه الإجراءات التي ينص المشرع عليها في الإعذار و التسبب و النشر و الإعلان و المواعيد وهذه الإجراءات والشكليات القانونية المنصوص عليها قررت لأجل الصالح العام.

ثالثاً/ القيود التي ترد على الأغراض التي تستهدفها الرقابة

إن الهدف الذي وضعه المشرع من خلال فرضه للرقابة الإدارية هو التحقق من مشروعية الأعمال التي تصدرها المجالس المحلية، وعدم مخالفتها للقانون، فالرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية ليس الغرض منها تحقيق المصالح السياسية أو الشخصية أو الحزبية فلا يجوز لها أن تتستر وراء غطاء الرقابة من أجل تحقيق أغراض غير التي حددها القانون، وحتى عند مباشرة سلطة الوصاية لرقابتها فهي مقيدة بإتباع بعض الإجراءات التي نص عليها القانون، للتحقق من مدى مطابقة العمل الصادر عن المجالس المحلية للنصوص الدستورية و التشريعات العادية، وتدخل سلطة الوصاية في فحص أعمال المجالس المحلية لحماية الصالح العام، إذ يجب أن يكون تدخلها حقيقي لا وهمي ويجب أن يكون مبني على أسباب مستخلصة من وقائع ثابتة، وقائمة وقت تدخلها فلا تتذرع بوقائع نشأت بعد هذا التدخل، على

إعتبار أنها تتعارض مع الصالح العام فلا يجوز لسلطة الوصاية أن تلغي قرار صادرا عن المجلس الشعبي البلدي بدعوة مخالفته الصالح العام إذا كان هذا القرار قد صدر تنفيذا لقانون ما، كما لا يصح لسلطة الوصاية أن تلغي قرارا صادرا عن المجلس المحلي سبق وأن تم التصديق عليه بدعوة أنها أخطأت في التصديق على هذا القرار، وحتى تزل الوصاية الإدارية في حدودها الطبيعية بحيث لا تنفي ولا تعدي على إستقلالية المجالس المحلية فإن لممثل الهيئة اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية(40).

ولقد نص المشرع الجزائري في قانون البلدية (10/11) من خلال نص المادة (61) والتي جاء فيها: «يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة»(41).

فمن خلال إستقرائنا لنص المادة نستنتج أن المشرع قد منح للمجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسه حق الطعن ضد قرارات الوالي القاضية بإبطال أو رفض مداولة ما وذلك بإحدى الطريقتين، إما رفع تظلم أمام الجهات المختصة ويقصد منها المشرع الوزارة وإما أن يباشر دعوة قضائية أمام القضاء الإداري، وفق الإجراءات القانونية المنصوص عليها، وبمقارنة نص المادة (61) من القانون (10/11) مع نص المادة (46) من قانون البلدية (08/90) نجد أن المشرع قد أضاف إجراء التظلم الإداري في القانون الحالي والذي لم يكن منصوصا عليه في قانون البلدية (08/90) وفي إعتقادنا أن العبرة في ذلك هو أن يمنح المشرع لسلطة الوصاية مراجعة قراراتها وفض الخلاف بطريقة ودية، طالما أن الهدف واحد وهو تحقيق المصلحة العامة، وحتى لا يقع إنسداد في عمل المجالس الشعبية البلدية و الدخول في صراعات مع الجهة الوصية، ولعل المشرع لاحظ أن اللجوء إلى القضاء يطيل أمد النزاع ومن ثمة أتاح اللجوء إلى التسوية الإدارية من خلال التظلم الإداري.

- د. محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 132.40

- قانون البلدية (10/11) المؤرخ في 22 جوان 2011، المرجع السابق.41

المبحث الثاني

الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي

كما سبق القول أن البلدية تعتبر إحدى وحدات الجماعات المحلية ، ومن أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية الإقليمية بالجزائر، إذ تشكل هذه الأخيرة إطاراً مؤسساتي للمشاركة الشعبية من خلال المساهمة في صنع القرار المحلي، بمنأى عن السلطة المركزية ومن دون الخروج عن السياسة العامة للدولة ، إذ تقوم البلدية بالاختصاصات التي خولها إياها القانون عن طريق المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة محلية تداولية تفريرية ، مهمته صنع القرار ، وهو يجسد بذلك احد مظاهر الديمقراطية و تطبيقاتها، نظرا لأنه يتشكل من فئة منتخبة ، و يتمتع بإستقلالية في مواجهة السلطة المركزية ، إلا أن هذه الإستقلالية بكل مقوماته ليست مطلقة بل تبقى نسبية أي في حدود القانون و المشروعية، وبالإضافة إلى الهيئة التفريرية المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي ، هناك هيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو الذي يعمل على تنفيذ مداولات المجلس فيخرجها بذلك من التقرير إلى التنفيذ، لذا أحاط المشرع هاتين الهيئتين بنسيج قانوني جعل منه الإطار العام الذي تمارس في ظل هاته الاختصاصات، وعليه سنحاول من خلال هذا المبحث تحديد الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي من خلال توضيح مقومات إستقلاليته وكيفية إختيار أعضائه وسير أعماله و إختصاصاته سواء في ما يخص المجلس كهيئة مداولة أو كهيئة تنفيذية و المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول

المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة

يعتبر المجلس الشعبي البلدي هيئة تداولية، يشرف على تسيير شؤون البلدية، وإدارة الشؤون المحلية، كما يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية وهو مظهر من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية للإقليم. ونظرا للدور الذي يقوم به المجلس في تحقيق التنمية المحلية وإشباع حاجات سكان المنطقة، فإن الميزة التي تميزه أنه يدار عن طريق فئة منتخبة، يتم إنتخابهم من قبل سكان المنطقة كونهم أدرى بشؤون المنطقة إجتماعيا وإقتصاديا وثقافيا وسياسيا.

ويعد هذا الإشارك الفعلي للفئة المنتخبة في صنع القرار وإدارة وتنظيم الشؤون المحلية أصدق تعبير للديمقراطية والحكم السليم والتعبير عن نظام متحرر من الناحيتين السياسية والإدارية، كما يهدف ويؤكد

ويضمن استعمال الحريات العامة للمواطنين، ويتفق مع مبدأ إشراك الشعب مع ممثليه بإدارة الشؤون العامة المحلية⁽⁴²⁾.

ونظرا لكيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي والإختصاصات المنظمة له فقد منحه القانون إستقلالية في إدارة شؤونه المحلية بعيدا عن السلطة المركزية دون الخروج عن الخطة أو الإستراتيجية العامة للدولة. وقبل التعرض إلى تشكيل المجلس الشعبي البلدي وإختيار أعضائه وسير أعماله وإختصاصاته، إرتأينا أن نوضح مفهوم إستقلالية المجلس الشعبي البلدي ومقوماتها والنتائج المترتبة عن هذه الإستقلالية وسنبين ذلك من خلال:

الفرع الأول/ استقلالية المجلس الشعبي البلدي

أولا/ مفهوم الاستقلالية

ويقصد بهذا الاستقلال بأن يكون للهيئة المحلية إختصاصات إدارية تباشرها بنفسها وتتولى إصدار القرارات المناسبة في شأنها، كما يعني هذا الإستقلال أيضا أن يكون لتلك الهيئة حرية إختيار أعضائها دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية⁽⁴³⁾.

ويعني هذا أن يمارس المجلس الشعبي البلدي جميع إختصاصاته المخولة له بموجب القانون دون الرجوع في ذلك أو الخضوع للسلطة المركزية.

كما يعرف الدكتور "محمد علي الخلايلية" الاستقلالية بأنها تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة إختصاصاته وفي إنشاء وإدارة والإشراف على المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها... وأن يكون لديه القدرة الذاتية ماليا وإداريا للقيام بالواجبات الموكلة إليه⁽⁴⁴⁾.

42- د. عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص 83.

43- د عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 109.

44- محمد علي الخلايلية: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص 49.

وقد ذهب الدكتور "صالح فؤاد" إلى تعريف هذه الاستقلالية على أنها تكمن في كيفية إختيار الهيئات التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي، وعدم خضوع هذا الشخص اللامركزي إلى السلطة المركزية وخضوعه إلى وصاية إدارية⁽⁴⁵⁾.

أما الدكتور/"عمار بوضياف" يرى أن إستقلالية المجالس الشعبية البلدية تتمثل في إستقلالها عن السلطة المركزية، حيث يخولها هذا الإستقلال اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها بيدها دون التدخل من الجهاز المركزي⁽⁴⁶⁾، مما يتوجب مع هذا الإستقلال لهذه الوحدة الإدارية المحلية الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة إداريا.

كما عرف آخرون الاستقلال البلدي بأنه حق القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها أيا للبلدية، وإنتراعها ولو ضد سلطات الدولة⁽⁴⁷⁾، إلا أن هذه الاستقلالية التي تتمتع بها المجالس المحلية المنتخبة ليست مطلقة، بل تضل نسبية وتخضع عند ممارستها لاختصاصاتها إلى وصاية السلطة المركزية، وذلك حتى لا يؤدي إستقلال هذه الهيئات إلى المساس بوحدة الدولة وسياساتها العامة، أو الإضرار بالمصالح المحلية.

ومن خلال هذه التعريفات للاستقلالية، يتبين أن مجملها يتفق في نقطتين أساسيتين هو أن قوام هذا الاستقلال للمجالس المحلية وعلى رأسها المجلس الشعبي البلدي، هما عنصران، الأول، عنصر الانتخاب وهو أن تكون الفئة التي تدير شؤون هذه الهيئة منتخبة، أما العنصر الثاني، هو أن تكتسب هذه الهيئة الشخصية المعنوية أو ما يسمى الشخصية الاعتبارية وما يترتب عنها من آثار ونتائج.

ثانيا/ مقومات الإستقلالية

1- مبدأ الانتخاب بين مؤيد ومعارض

لقد اختلف الفقهاء بشأن توافر عنصر الانتخاب في المجالس المحلية كون هذا العنصر هو أساس الاستقلالية التي تتمتع بها هذه المجالس، فذهب إتجاه إلى القول بأن أساس الإستقلال هو أن تكون الهيئة المحلية منتخبة بكل ما يعنيه مفهوم الانتخاب، فإستبعاد هذا المبدأ من المجالس المحلية يؤدي إلى عدم إستقلاليتها ويفتح الباب أمام السلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية، مما يجعلها تابعة وخاضعة

⁴⁵- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 97.

⁴⁶- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 34.

⁴⁷- د. مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين استقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 42.

لسلطتها، لذا فإعتماد مبدأ الإنتخاب لهذه المجالس ركيزة الأمان في الحفاظ على إستقلاليتها، كما أن مبدأ الإنتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في الممارسة الديمقراطية، وتسيير شؤونه بيده، كما يمكن الفئة المنتخبة من التدريب على العمل الإداري⁽⁴⁸⁾.

كما يرى الدكتور "محمد علي الخلايلية" أنه لا يكفي أن تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية حتى تحقق إستقلاليتها، بل لا بد أن تأخذ بمبدأ الإنتخاب.

كما أن مبدأ الإنتخاب ليست له أهداف إدارية فقط، كتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة ففي نفس الوقت له دور سياسيا يتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي، و منح الخيار للمواطنين بإختيار ممثليهم على المستوى المحلي، و من ثم يعتبر أسلوب الإنتخاب من أفضل الأساليب التي تؤدي و تحمي إستقلالية المجالس المحلية، و يجعل من إستقلاليتها أمرا واقعا و ملموسا لأنه لو تم تشكيل المجالس المحلية عن طريق التعيين لكانت هذه الأخيرة تحت سلطة من عينتها، و تمارس عليها السلطة الرئاسية، و بهذا التعيين الذي يؤدي إلى التبعية و الخضوع تتقي عليها استقلاليتها. كما أن تسيير المجالس المحلية عن طريق الفئة المنتخبة يؤدي إلى توثيق الرابطة بينها وبين ممثليها.

إلا أنه يوجد من الفقهاء من يفرق بين الإستقلالية و الإنتخاب، إذا الأولى أي إستقلالية المجالس المحلية هو الركن المنفق عليه حيث لا يمكن القول بوجود لا مركزية من دون التمتع بالإستقلالية لهذه الهيئات، بحيث تكون مستقلة عن السلطة المركزية أما مبدأ الإنتخاب لا يعدو إلا أن يكون الوسيلة و الطريقة و الأسلوب الأمثل والأفضل وضع لممارسة تلك الإستقلالية، وفي هذا الشأن يقول الفقيه"فالين" « إن الإنتخاب ليس عنصرا من عناصر المركزية، وليس أي قيمة مطلقة، إن الإستقلال أي إستقلال الهيئة المحلية في مواجهة الحكومة هو العنصر الذي يجب الإعتداد به، ومع ذلك فهو ينحط فيقول إن الانتخاب هو الوسيلة الأكثر ملائمة لتحقيق هذا الاستقلال»⁽⁴⁹⁾.

كما أن الانتخاب من شأنه أن يحصن العضو المنتخب، ضد تدخلات السلطة المركزية، أو أي تأثيرات خارجية، في حين أن التعيين من قبل السلطة المركزية قد يؤدي إلى تسلطها على شخص وأعمال من عينته وربما إلى إنحرافهم عن الطريق الذي يجب أن يسلكه لأجل تحقيق أمانى مجتمعهم⁽⁵⁰⁾، فعنصر

48- د. بوضياف عمار، المرجع السابق ص 59.

49- د. عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 113.

50- د. يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الطبعة الثانية، 1998، الجزء الأول، ص 96.

الإنتخاب يُتيح للأفراد فرصة للمشاركة في الحياة السياسية والإدارية وقد تكون هذه المشاركة إيجابية، وهو أسمى ما يهدف إليه النظام الديمقراطي حتى قيل " إن أهمية نظام الحكم المحلي بأنه يشعر المواطن بالمشاركة الفعلية في شؤون الحكم، في نطاقه المحلي وأنه يستطيع أن يؤثر تأثيراً مباشراً في المجتمع الذي نعيش فيه"⁽⁵¹⁾، إذا فتوافر عنصر الإنتخاب في الهيئات والمجالس المحلية له عدة أهداف سياسية إدارية واجتماعية، ولقد تعرض مبدأ الإنتخاب للعديد من الإنتقادات من طرف العديد من الفقهاء، حيث يرون أن عنصر الإنتخاب لا يعد ركناً من أركان إستقلالية هذه الهيئات أو المجالس المحلية، إذ يمكن لهذه الهيئات أن تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في كنف الإستقلالية من دون أن تكون منتخبة.

حيث يرى جانب من الفقهاء أن عنصر الإنتخاب قد يهدد وحدة الدولة السياسية، إذ يخشى من تشكيل وتسيير الهيئات المحلية بواسطة أعضاء تم وضعهم عن طريق الإنتخاب مع إختلاف إنتماءاتهم السياسية قد يؤدي إلى تحول اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية، وقد أرجعوا تخوفهم هذا إلى أن تلك الهيئات التي تم تشكيلها عن طريق الإنتخاب، قد تشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة، الأمر الذي قد يدفع بأعضاء تلك الهيئة إلى نوع من المخاطر، كما قد ذهب جانب من الفقه إلى القول بالأخذ بالتعيين في الهيئات و المجالس المحلية إلى جانب الإنتخاب، ويتم تعيين هؤلاء الأعضاء من طرف الحكومة المركزية بعد أن يتم تركيتهم وإختيارهم من الإدارة المحلية بالنظر إلى خبرتهم وكفاءتهم وتخصصهم⁽⁵²⁾، لأن الأخذ بمبدأ الانتخاب لوحده كقاعدة عامة في تشكيل هذه المجالس المحلية قد يؤدي إلى منح بعض الأشخاص لعضوية المجلس وهم ناقصي الكفاءة والخبرة والدراية بالمسائل التي يناقشها المجلس، خاصة التي تتعلق بمسائل الصحة والتنمية والتعليم، وبذلك يقتصر دور هؤلاء الأعضاء على الموافقة على الأمور التي تفوق مداركهم، ومن ثمة تكون المجالس المحلية المنتخبة قد حرمت من بعض الأعضاء الأكفاء نتيجة فشلهم في المعارك الإنتخابية، أو بإحجامهم على الخوض في الدخول إلى معركة يعلمون سلفاً أنهم سوف يخسرونها، ولذلك تعمل بعض الدول على تطعيم هذه المجالس المنتخبة ببعض القدرات والكفاءات عن طريق التعيين، على أساس أن تطعيم هذه المجالس بأشخاص معينين لا يهدم فكرة الديمقراطية في الإدارة ما دامت تبقى الأغلبية للعنصر المنتخب كما هو الحال مثلاً في إنجلترا ، كما أن العمل بمبدأ التعيين في

⁵¹- د. مصطفى الجندي: الحكم المحلي و الديمقراطية، الاسكندرية، 1967، ص 40.

⁵²- د. خالد سمارة الزغبى: تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، 1993، الأردن،

المجالس المنتخبة قد يأتي بنتائج أحسن من النتائج المحصلة عنها بالأخذ بمبدأ الإنتخاب، وإن القول بتعيينهم لا يتنافى مع إستقلالية الهيئة ولا أدل على ذلك أن الدولة تمنح الإستقلالية لبعض الهيئات على الرغم من أن كل الأعضاء معينين من طرف السلطة المركزية.

ونضرب مثالا على ذلك السلطة القضائية فان القضاة مستقلين في أداء وظيفتهم بالرغم من أنهم معينين من طرف السلطة التنفيذية، وفي هذا يقول الدكتور "فؤاد العطار": «وإذا كانت وسيلة الانتخاب قد سادت حتى غدت ركنا أساسيا للامركزية من جانب رجال الفقه، فإن مرد ذلك إلى ما وقع فيه رجال الفقه من مزج بين الهدف الذي يرمي النظام اللامركزي إلى تحقيقه وهو إستقلال الهيئات اللامركزية في مباشرة أعمالها والوسيلة التي تتلاءم وتحقيق هذا الهدف أي تلك التي تضمن إستقلالها، وما تفرع عن هذا المزج من إدماج اصطلاحين وإستعمال احدهما مكان الآخر في حين كان ينبغي التفرقة بين الهدف والوسيلة فلا يعتبر الإنتخاب ركنا من أركانها، ما دام تحقيق إستقلال الأعضاء في مباشرة إختصاصهم ميسور لوسائل أخرى»(53).

و من خلال ما سبق ذكره، يتبين لنا أنمبدأ الإنتخاب في تشكيل المجالس المحلية، لا يعد ركنا من أركان اللامركزية الإدارية على قدر ما يعتبر وسيلة وأسلوب من أساليب تسيير هذه المجالس المنتخبة، من خلال فتح المجال أمام المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.

• موقف المشرع الجزائري

مما لا شك فيه أن المشرع الجزائري قد تبنى إختيار مبدأ الإنتخاب كأساس وكقاعدة عامة في تشكيل المجالس سواء المحلية أو الوطنية، ولعل إختيار المشرع الجزائري لمبدأ الإنتخاب يعود لعدة أسباب من بينها فتح المجال للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية على أساس أن سكان المنطقة يكونون أدري بشؤونها وإحتياجاتها، وحتى تكون المجالس المحلية أكثر ديمقراطية وإستقلالية، وحتى لا تكون خاضعة وتابعة للسلطة المركزية، حتى وإن كانت هذه الإستقلالية غير مطلقة ونسبية، فمنذ استقلال الجزائر والمشرع الجزائري يكرس مبدأ الانتخاب في تشكيل وتسيير المجالس المحلية المنتخبة، ذلك أن النظام السياسي في الجزائر مستمد من الإرادة الشعبية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير جميع المجالس المنتخبة سواء المحلية أو الوطنية، ويجد مبدأ الإنتخاب في التشريع الجزائري أساسا دستوريا وذلك أن جميع الدساتير المتعاقبة سواء دستور 1963 ودستور 1976 و 1989 وحتى تعديل دستور 1996 قد كرست

مبدأ الإنتخاب في تشكيل هذه المجالس، وهذا ما أقرته العديد من المواد في تعديل دستور 1996 كالمادة (06) و (07) و (10) و (11) و (14) و (15) و (16)⁽⁵⁴⁾.

حيث نصت المادة (14) منه «المجلس المنتخب الإطار، الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية»، كما جعلت منه المادة (16) «قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

كما جاءت القوانين الأخرى لتجسد هذا المبدأ فوجد قانون البلدية (08/90) في نص مادته الثانية، والتي جاء فيها «يدير البلدية مجلس منتخب و هو المجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية » و هذا ما كرسه كذلك قانون البلدية (10/11) في العديد من مواد⁽⁵⁵⁾.

كما نصت المادة (11) منه «تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوارى » و كذلك نصت المادة (02) منه «البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية » و من خلال هذه المواد سواء في الدستور أو في القوانين تبين مدى احترام المشرع لمبدأ الإنتخاب والعمل على تجسيده و تكريسه. كما جاء القانون العضوي (01/12) المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بنظام الإنتخابات⁽⁵⁶⁾، لينظم ويحكم العملية الانتخابية ويؤكد على احترام مبدأ الإنتخاب، حيث جاء في نص المادة (65) منه «ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة (05) خمس سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة»، وتعتبر المجالس الشعبية البلدية هي الأكثر عددا، حيث بلغ عددها في الجزائر 1541 مجلس بلدي، كون أن البلدية في التنظيم الإداري أهم إدارة جوارية، كون المواطن كثير الإحتكاك بها لتلبية حاجياته، بالإضافة إلى تعدد إختصاصات المجلس الشعبي البلدي سواء في المجال التنموي أو الإقتصادي أو الإجتماعي أو الثقافي وغيرها من المجالات الأخرى.

وفي إعتقادنا أن أسلوب الإنتخاب الذي إتخذه المشرع الجزائري كقاعدة عامة في تشكيل المجلس الشعبي البلدي، إن كان قد حقق بعض النتائج الإيجابية، إلا أنه قد فشل في تحقيق بعضها الآخر، حيث نشهد إلى يومنا هذا أن العديد من البلديات مازالت تعاني من الكثير من المشاكل ولم تحقق التنمية المحلية التي كان

⁵⁴ - التعديل الدستوري 1996.

⁵⁵ - انظر المادة (164) من قانون البلدية (10/11)، المرجع السابق.

⁵⁶ - القانون العضوي (01/12)، المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد 01

المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 جانفي 2012.

يصبو إليها المشرع، بالإضافة إلى الديون التي تتخبط فيها، ويعود السبب في ذلك إلى أن العديد ممن تم إكتسابهم لعضوية المجلس الشعبي البلدي يفتقدون للكفاءة وعدم اكتمال الوعي السياسي لديهم، بالإضافة إلى تدني المستوى التعليمي وعدم التخصص أضف إلى ذلك ما قد ينجم عن عنصر الانتخاب من ممارسات سلبية كتوظيف العشائرية والقبلية والتي تؤدي إلى تغليب المصلحة الشخصية أو مصلحة العشيرة على حساب المصلحة المحلية، وعلى حساب المصلحة العامة والقومية وهذا ما يكثر في الدول النامية. لذا نأمل أن تدعم المجالس الشعبية البلدية بأشخاص يتم تعيينهم سواء من السلطة المركزية أو المحلية يكونون ذوي كفاءة وتخصص في شتى المجالات الإقتصادية والإجتماعية والقانونية والسياسية حتى يستفيد منهم المجلس، نظرا لكفاءتهم ومستواهم العلمي ومداركهم العلمية، وإن أسلوب التعيين هذا لا يتنافى وديمقراطية الإدارة خاصة وأن الأغلبية ستكون للمنتخبين، ولعل أبرز مثال على ذلك هو مجلس الأمة، ولقد اتبعت مثل هذا الأسلوب العديد من الدول كبريطانيا والعراق.

2- الشخصية المعنوية

يقصد بالشخصية المعنوية مجموعة من الأشخاص والأموال تتحد من أجل تحقيق غرض معين ومعترف لها بالشخصية القانونية⁽⁵⁷⁾.

كما تعرف الشخصية المعنوية أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء بالشخصية الاعتبارية، وهي الصلاحية لإكتساب الحقوق وللالتزام الواجبات⁽²⁾.

وكأصل عام إن الشخصية القانونية لا تنسب إلا إلى شخص طبيعي لأنه هو الذي بليستطاعته الإفصاح عن إرادته والقيام بالتصرفات القانونية بالإضافة إلى أن نشاطه لا يستهدف غرض معين.

إلا أن ضرورات الحياة الإجتماعية فرضت الإعتراف لمجموعة من الأفراد أو تجمع من الأموال المرصودة لغرض معين بكيان مستقل عن الأفراد المكونين لها والمنتهجين المقررة، حيث ينظر إليها القانون ويعاملها كما لو كان شخص طبيعي وبذلك يصبح عليها إلتزامات وبالمقارنة تكتسب حقوقا ومن أمثال ذلك الدولة،

الولاية، والبلدية، بالإضافة إلى أن الأشخاص المعنوية توجد في كل من القانون العام والقانون الخاص، فممارسة البلدية مثلا لنشاطاتها وإختصاصاتها التي حولها إياها القانون يفرض الإعتراف لها بالشخصية القانونية لممارسة نشاطاتها، وذلك ما يجعلها تكتسب مجموعة من الحقوق كما يفرض عليها في نفس

⁵⁷- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 68.

²- د. نواف كنعان: القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2008، ص 130.

الوقت مجموعة من الإلتزامات ، وعليه لم يكن أمام المشرع سوى الإيعتراف لها بهذه الشخصية المعنوية أو القانونية، كما تتميز الأشخاص المعنوية العامة بميزات تجعلها تختلف عن المميزات التي تتمتع بها الأشخاص المعنوية الخاصة، كما عرفت كذلك الشخصية المعنوية على أنها مجموعة من الأشخاص تستهدف تحقيق غرض معين حيث يعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد فتصبح أهلا لاكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات (58).

ومن خلال هذا التعريف للشخصية المعنوية نستنتج أن من أهم مقومات الشخصية القانونية هما مقومتان أساسيتان يجب أن تتوفر في هذا التجمع حتى يعترف لها بالشخصية المعنوية - لا تثبت الشخصية المعنوية إلا بنص القانون.

- أن هذه الشخصية المعنوية لا تنشأ إلا لتحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله.

وقد عرفت كذلك الشخصية المعنوية بأنها كيان له أجهزة خاصة وأن لها حقوقا وعليه الإلتزامات (1).

كما ذهب بعض الفقهاء ليعتبار الشخصية المعنوية على أنها مجموعة أشخاص أو أموال تتكاتف أو ترصد لغرض تحقيق هدف مشروع بموجب إكتساب الشخصية القانونية، إذ هي القدرة أو المكنة على إكتساب الحقوق، وبالمقابل تحمل الإلتزامات (2).

وعليه فالشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية.

وعرفت كذلك بأنها إضفاء الشخصية القانونية على الأشخاص غير الطبيعيين بذات مقوماتها ونتائجها التي تستتبعها بالنسبة للآخرين في مجال العلاقات القانونية، لإعتبارات معينة مستدعية لذلك ولكن في النهاية بقدر دواعيها وفي حدودها بما لا يتخلف فيه الشخص المعنوي عن الشخص الطبيعي.

ومن خلال هذه التعريفات للشخصية المعنوية، يتبين أن الشخص المعنوي ما هو إلا تجمع لمجموعة من الأشخاص أو الأموال، والتجمع وحده لا يكفي للقول بأنه شخص معنوي بل يجب أن يهدف هذا التجمع إلى هدف أو إلى تحقيق عرض معين، سواء كان هذا الهدف تحقيق ربح أو كان هدف إجتماعي أو صناعي.

58- د. محمد جمال المطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 48.

1- د. أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، بن عكنون،

الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 505.

2- د. بعلبي محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004،

وعليه فإنشاء هذا الشخص المعنوي يجب أن يلازمه تحقيق غرض من إنشائه، ولا يمكن له أن يتحرك إلا في سبيل تحقيق هذا الغرض دون سواه، كما يجب أن يكون لهذا التجمع إدارة داخلية يتولاها أشخاص طبيعيون ونشاطات يمثلها هؤلاء الأشخاص.

وبالإضافة إلى وجود هذا التجمع والأشخاص الذين يمثلونه، لا بد له من وجود أدوات ووسائل تجعله قادرا على القيام بمهامه، أضف إلى ذلك أن الشخص المعنوي لا يمكن أن يكتسب الشخصية القانونية إلا إذا تم النص عليه قانونا.

وبتوافر هذه المقومات يصبح هناك شخص معنوي يتمتع بمجموعة من الحقوق التي تولدت من خلال اكتسابه لهذه الشخصية القانونية، وفي نفس الوقت عليه إلتزامات مقابل الحقوق، والتي تنتج عن ما يقوم به من نشاطات.

ونخلص إلى أن الشخص المعنوي يشبه في الأخير الشخص الطبيعي من حيث خضوعه للقوانين والتحصن بها.

كما أسندت فكرة وجود الشخصية المعنوية إلى مبدأ هام وهو دائمية الدولة، كما أن فكرة الشخصية المعنوية توجد في القانون العام والقانون الخاص، وعلى هذا الأساس كانت هناك أشخاص القانون العام كالدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العامة، وفي المقابل أشخاص القانون الخاص كالشركات والجمعيات وغيرها.

كما أن لفكرة الشخصية المعنوية أهمية خاصة في مجال القانون الإداري، ذلك أن روابط القانون الإداري يكون أحد أطرافها شخص معنوي عام بينما لا يلزم ذلك حتما في علاقات القانون الخاص. وإذا كان القانون قد إعترف لبعض الهيئات المحلية أو الوحدات الإدارية بالشخصية المعنوية، أي قيام هيئة محلية معترف لها بالشخصية القانونية بجوار الدولة ومنحها في نفس الوقت إستقلاليتها إلا أن هذا الإستقلال يبقى نسبيا.

لقد أثارَت مسألة الشخصية المعنوية جدلا وخلافا في أوساط الفقهاء، فمنهم من عارض فكرة وجود الشخصية المعنوية ومنهم من أيد وجودها.

حيث ذهب فريق إلى القول بأن الشخصية المعنوية ما هي إلا إفتراض إبتدعه المشرع، في حين رأى جانب آخر أن الشخصية المعنوية فكرة منعدمة وغير موجودة، وأنكروا تماما وجودها.

وقد تباينت وجهات النظر بين مؤيد ومعارض، وسنحاول أن نبين وجهات النظر هذه وتبيان موقف المشرع الجزائري منها:

أ- النظريات المؤيدة لوجود الشخصية المعنوية

1/ - الشخصية المعنوية مجاز أو إفتراض

يرى أصحاب هذه النظرية أن الشخصية المعنوية ما هي إلا مجرد إفتراض أو مجاز، لا وجود لها في الواقع، وأسس أصحاب هذا الإتجاه فكرتهم على مجموعة من الأسانيد والأسباب، ويتزعم هذا الإتجاه الفقيه "سافيني" وسانده في ذلك كل من الفقيه "ليون دوجي" و"جيز بورنارد"، حيث يؤسس وجهة نظره في أن الشخص الطبيعي هو صاحب الإرادة الحقيقية، حيث يستطيع تحمل الالتزامات كما له القدرة على إكتساب الحقوق.

ومن ثمة فهذا التجمع المنظم الذي من أجله تم منح الشخصية المعنوية ما هو إلا مجاز أو إفتراض وذلك من أجل إكتساب الشخصية القانونية.

وإن القول بهذا يترتب عليه مجموعة من النتائج أهمها:

- أنه لا يمكن أن تمنح هذه التجمع الشخصية القانونية إلا بموجب نص القانون، وبما أن هذا المنح مجرد إفتراض أو مجاز أضفاه المشرع على هذا التجمع، فإنه يترتب على ذلك أن للمشرع سلطة إغائه أو إزالته.

- كذلك من النتائج المترتبة على إضفاء صفة الشخصية القانونية على هذه التجمعات هو أنه لا يجوز التوسع في تفسيرها، بل تتحدد بما يقرره القانون، حتى أن الفقيه "جيز" سخر من فكرة الشخص المعنوي أو الاعتباري فقال: "لم أتناول على الإطلاق طعام أو غداء مع شخص معنوي".

إذا فإن الشخصية المعنوية التي منحت لهذه الهيئات إنما تم منحها على أساس أن تكون هذه الهيئات قادرة على تحمل الإلتزامات وتستطيع أن تكتسب الحقوق.

حيث ذهب الفقيه "دوجي" إلى القول بأن فكرة الشخصية المعنوية هي فكرة خاطئة وهي فكرة ميتافيزيقية وكتب عنها قائلاً: "إن الإعتقاد باللاهيات والكائنات الماورائية الميتافيزيقية هو من شؤون الضمير الفردي، إنني أحترم بعمق هذا الإعتقاد ويمكنني القول بأنني أرغب به ولكني أؤكد بأنه لا يجب أن يدخل المجال العلمي" (59).

• النقد

لقد وجهت لهذه النظرية العديد من الإنتقادات، مفادها أنه إذا كانت الشخصية القانونية لا تكون إلا للشخص الطبيعي أو الآدمي، في حين أن الواقع العملي يؤكد ويثبت أن الشخصية القانونية في نظر القانون تعني الصلاحية لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات، وعليه فإنه يمكن الإعتراف لكيانات معينة بهذه الصلاحية أي الشخصية القانونية دون الحاجة لتشبهها مجازا بالشخص الآدمي⁽⁶⁰⁾.

كما أن أصحاب هذه النظرية قد أسسوا نظريتهم على مبدأ خاطئ، يتمثل في أنه من لا إرادة له لا حق لديه، غير أنه وفي الكثير من الأحيان، نكون أمام حق من دون إرادة.

هذا بالإضافة إلى أنها بنت فكرتها على الإفتراض أو المجاز، في حين أن الإفتراض عدم والعدم لا يولد شخصا ولا ينشئ حقا⁽⁶¹⁾.

وأیضا من بین الإنتقادات التي وجهت لهذه النظرية، أنها انطلقت من أن الشخصية المعنوية هي مجرد إفتراض، وهذا الإفتراض منحه الدولة لهذه الهيئات، ومن هنا طرح السؤال، من الذي منح الدولة الشخصية القانونية؟

إلا أن أصحاب هذه النظرية ردوا على هذا بإستثنائهم الدولة وغيرها من أشخاص القانون العام، وأطلقوا عليها وصف الشخصية الحقيقية، لأن هؤلاء الأشخاص العامة يعتبرون ضرورة اجتماعية.

2- الشخصية المعنوية فكرة حقيقية

أمام هذه الإنتقادات التي وجهت لهذه النظرية، ظهر اتجاه يقّر بوجود الشخصية المعنوية ويستند في ذلك إلى:

⁶⁰- د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 133.

⁶¹- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 71.

- أن الشخصية المعنوية هي فكرة حقيقية وأمر واقع لا يمكن تجاهله، ولعل من أنصار هذا الاتجاه كل من "جيراك"، و"كاريديملبرج" و"جيريليك"، حيث ذهبوا إلى القول بأن الشخصية المعنوية ليست شخصا من صنع المشرع، بل هي حقيقة قانونية تفرض نفسها على المشرع الذي لا يملك إلا أن يعترف بها، فتجمع الأشخاص أو الأموال يؤدي إلى وجود إرادة مشتركة بين هؤلاء، ومن ثمة يأتي المشرع ليس لينشأ هذه الشخصية المعنوية، وإنما لا يتعدى دوره سوى أن يعترف بها، أي يعترف بوجودها قانونيا. وقد تعددت وجهات النظر حول هذه الفكرة نبينها فيما يلي:

• الإتجاه الأول

يرى أن الشخص المعنوي لا يختلف عن الشخص الطبيعي، بمعنى أن الشخص المعنوي له إرادة قانونية، وهذه الإرادة تنشأ بتجمع مجموعة من الإرادات المكونة لهذا الشخص المعنوي، فمتى تجمعت هذه الإرادات وإرتبطت برابطة المصلحة المشتركة تظهر هذا الشخص المعنوي للوجود.

• الإتجاه الثاني

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الشخص القانوني، هو كل من جاز أن يكون صاحب حق، أو مكلف بالتزام، أي أن الشخص القانوني هو من له القدرة والمكنة على تحمل الالتزامات واكتساب الحقوق، وقد استندوا في ذلك على أنه في العصور القديمة، عرفت ما يسمى بالعبيد وكانت تعتبرهم القوانين آنذاك من قبيل الأشياء على الرغم من آدميتهم، إذ لا يحق لهم أن يكتسبوا حقوق أو يتحملوا إلتزامات، أي بمعنى أنه ليس لهم شخصية قانونية على الرغم من آدميتهم.

كما ذهبوا إلى القول بأن في فرنسا عرفوا نظام يعرف بنظام الموت المدني، وهو يقضي بحرمان كل من حكم عليه به من الشخصية القانونية، أضف إلى ذلك أن هناك من التشريعات الحديثة من يعترف بنوع من الشخصية القانونية المحدودة للجنين، والصبي غير المميز، والمجنون⁽⁶²⁾.

ب- النظريات التي تنكر الشخصية المعنوية

أمام وجود النظريات المؤيدة لفكرة وجود الشخصية المعنوية ظهرت اتجاهات تنكر وجود فكرة الشخصية مستنديين في ذلك إلى أن الشخصية القانونية لا تنسب إلا إلى الشخص الطبيعي، ومن ثمة فلا وجود للشخص المعنوي، ولا ضرورة للقول بفكرة الشخصية المعنوية، لما تحدثه هذه الفكرة من تعقيدات لا طائل منها وأنه يمكن إستبدالها بعدة أفكار.

ولعل من بين هذه الأفكار فكرة التخصيص وفكرة الملكية المشتركة.

1- فكرة ذمة التخصيص

لقد ذهب أصحاب هذه الفكرة إلى القول بأنه طالما أن فكرة الشخصية المعنوية لا تنسب إلا إلى الشخص الطبيعي فإنه لا وجود للشخصية المعنوية، ويعني هذا أن الذمة المالية ومجموع الحقوق والالتزامات قد خصصت لغرض معين، وبذلك يتحقق الهدف من تجمع مجموعة من الأفراد أو مجموعة من الأموال ويعني ذلك أن الهدف الذي تجمع من أجله الأفراد أو الأموال هو الذي يؤدي بالقول إلى وجود الشخصية القانونية.

إن ما أخذ على هذه النظرية أنها إذا كانت صدقت أحيانا فإنها لا تصدق أحيانا أخرى، أي أن فكرة ذمة التخصيص قد لا تصدق على الدولة و بعض الأشخاص المعنوية الأخرى.

2- فكرة الملكية المشتركة

يرى أصحاب هذه النظرية أن الشخصية المعنوية ليست وهما ولا خيالاً، و أن ما ينسب إليها من أموال هي في الحقيقة مملوكة ملكية مشتركة أو أنها تحتية بما يستتر وراءها من أشخاص طبيعيين أي أن الأصحاب الحقيقيين كما نسب إليها من حقوق هم أفراد مكونين لها أو المنفعين بنشاطها، فهؤلاء وحدهم هم الأشخاص الحقيقيين.

قد وجهت لهذه الفكرة إنتقادات على أساس أنها لا ترى في الهيئة من الهيئات الاجتماعية ذات الكيان المستقل إلا أن المال الذي تملكه بالرغم أن المال ليس إلا مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف المشتركة وقد لا يكون هو الوسيلة الوحيدة بل قد يكون وسيلة لازمة كما ليس من المقبول إعتبار الدولة بصفة خاصة مجموعة من الأموال يمتلكونها المواطنون⁽⁶³⁾. من كل ما تقدم نخلص إلى أن الشخصية المعنوية أصبحت في ظل القانون الحديث أمراً واقعاً ومسلماً به لا يمكن إنكاره، على الرغم من جميع النظريات التي حاولت أن تستبعد فكرة الشخصية المعنوية، وعدم الإقرار بها حيث أصبح مثل هذا الجدل لا طائل منه وذلك على أساس أن فكره الشخصية المعنوية أخذت بها جميع التشريعات.

ج- النتائج المترتبة على إكتساب الشخصية المعنوية

يترتب على إكتساب الهيئات الإدارية للشخصية المعنوية العديد من النتائج يمكن إجمالها فيما يلي:

1/- إستقلال الذمة المالية

إن الإعتراف لهيئة معينة بالشخصية المعنوية يترتب عليه أن يكون لهذه الهيئة ذمتها المالية المستقلة ويعني ذلك أن يكون لها أموالها الخاصة سواء كانت هذه الأموال عقارات أو منقولات كما أن هذه الأموال لا تعد ملكاً لأعضائها بل ملكاً لها وحدها و الحقوق التي تكتسبها لا تنصب إلا في ذمتها المالية ولا تختلط بحقوق أعضائها.

وكذلك يعني بإستقلال الذمة المالية لهذه الهيئة هو أن تسحب من ميزانية الدولة كل أو جزء من إيرادات أو نفقات الهيئة وأن يترك تحت تصرفها ما قد يزيد عن إيرادات محققة، كما أن الأموال التي تحققها المؤسسة ستشكل فيما بعد ذمتها المالية، فمثلاً إذا وضعت أحد الأبنية تحت تصرفها فإنها تصبح ملكاً لها مع كل ما يترتب عنها من حقوق (64).

2/- ثبوت أهلية التقاضي

ويعني ثبوت أهلية التقاضي للهيئة هو أنه يجوز لها أن تلجأ للقضاء، بمعنى يثبت لها حق التقاضي، كما يجوز مقاضاتها أي أن ترفع دعوى قضائية ضد هذه الهيئات دون الرجوع على الدولة، فمثلاً للشخص أن يرفع دعوى ضد البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره الممثل القانوني، ومن ثمة يترتب على الإعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الهيئة حق اللجوء إلى القضاء بصفتها مدعية أو مدعى عليها، فيجوز لممثل الهيئة اللامركزية طلب إلغاء القرارات المخالفة للقانون والصادرة عن ممثل السلطة المركزية.

ويترتب على هذه النتيجة عدم قبول الدعاوي التي ترفع من أو على غير الممثل القانوني للشخص المعنوي (65).

3/- نائب قانوني يعبر عن الهيئة

على اعتبار أن الهيئة التي إعتُرف لها بالشخصية القانونية، هي في الحقيقة ليس لها وجود مادي ملموس، ومن ثمة كان لزاماً من أن يمثلها شخص طبيعي يتحدث بإسمها ولحسابها، ويعتبر هذا الشخص الطبيعي

64- د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 97.

65- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 89.

نائب قانوني لهذا الشخص المعنوي يعبر عن إرادته ويمثله في جميع التصرفات القانونية، فيتقاضى بإسمه ولحسابه، فنجد مثلا أن الوالي هو النائب القانوني الذي يمثل الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي هو النائب القانوني للبلدية، وهكذا لكل شخص معنوي شخص طبيعي ينوب عنه ويمثله قانونا وعليه وجب أن يعين لكل شخص معنوي نائب يمثله ويعبر عن إرادته، ويكون هذا النائب شخصا طبيعيا.

4/- تمتع الشخص المعنوي بموطن خاص ومستقل

إن الإقرار لهيئة معينة بالشخصية المعنوية أو القانونية يترتب عليه أن يكون لهذا الشخص المعنوي موطن خاص ومستقل، والموطن يكون عادة المكان الذي يوجد به مركز إدارة تلك الهيئة، وللموطن أهمية خاصة وذلك فيما يتعلق بتحديد الإختصاص الإداري أو القضائي، سواء من حيث الحدود الإقليمية ورسم المجال الجغرافي، وممارسة حق التقاضي أمام الجهات القضائية، وممارسة إختصاصاتها الإدارية.

5/- أهلية التعاقد وإصدار القرارات

يصبح للشخص المعنوي بموجب منحه الشخصية القانونية أهلية التعاقد، فيجوز له إبرام الصفقات باسمه ولحسابه الخاص، كما يؤول إليه سلطة إصدار القرارات الإدارية، كما تكون له آليات إستخدام وسائل القانون العام بما فيها السلطة العامة.

6/- إمكانية قبول الهبات والوصايا

بموجب إكتساب الهيئة للشخصية المعنوية يمكن لها تلقي الهبات والتبرعات مباشرة، وذلك وفق إجراءات بسيطة، وبالعكس فالهيئات التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية لا يمكن لها تلقي الهبات إلا بواسطة تجمع إقليمي ترتبط به⁽⁶⁶⁾، وعليه فإن الشخصية المعنوية تجعل من الهيئة قادرة على قبول الوصايا والهبات، وهذه ميزة تميز الشخص المعنوي عن بقية التجمعات التي لا تكتسب الشخصية القانونية.

الفرع الثاني/ تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء المنتخبين، والذين يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب من قبل سكان البلدية، بموجب أسلوب الإقتراع العام والسري والمباشر وذلك لمدة خمس سنوات، وقد يزيد وينقص عدد الأعضاء المنتخبين حسب كل بلدية، وذلك حسب الكثافة السكانية لكل بلدية، وهذا طبقا للقانون العضوي (01/12) المؤرخ في 21 يناير 2012 المتعلق بقانون الإنتخابات⁽⁶⁷⁾ والذي جاء في نص مادته (79)«يتشكل المجلس الشعبي كما يلي :

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
 - 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة.
 - 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
 - 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
 - 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
 - 43 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة.
- وما يستشف من خلال نص المادة (79) من قانون الانتخابات (01/12) هو أن المشرع الجزائري قد زاد من عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية، كما كان عليه في قانون الانتخابات السابق (07/97) المؤرخ في 1997/03/06 حيث كان عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتراوح بين (07) و(33)عضوا، في حين أن في قانون الانتخابات الحالي (01/12) أصبحت فيه أقل بلدية ممثلة بـ (13)عضوا وأقصاها (43) عضوا، وإن دل ذلك فإنه يدل على أن المشرع الجزائري أخذ في الحسبان زيادة عدد السكان، كما فتح أكثر سبل المشاركة السياسية للإلتحاق بالمجالس المنتخبة ، ويتمشى هذا ومبدأ توسيع المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار، كما يدعم نظام التعددية الحزبية مما يسمح للمجلس من إيجاد العدد الكافي لتشكيل لجانه⁽⁶⁸⁾.

⁶⁷- القانون العضوي رقم (01/12)، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، المرجع السابق.

⁶⁸- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 195.

وإذا رجعنا إلى بعض المجالس المحلية المنتخبة في بعض الدول العربية كالسعودية مثلا ودول الخليج، نجدها تأخذ بمبدأ التعيين الكامل لمجالسها فلا يتاح لسكان المنطقة من اختيار من يمثلهم في تسيير الشؤون المحلية⁽⁶⁹⁾، على غرار المشرع الجزائري الذي أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل.

أولا/ كيفية إختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية

يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن طريق الإنتخاب، وينتخب هؤلاء الأعضاء بأسلوب الإقتراع العام السري المباشر، وفقا للأصول المتبعة في الإنتخابات المحلية، وذلك لمدة (05) سنوات قد تمدد وجوبا، وقبل أن يخوض الشخص غمار الترشح لإكتساب عضوية المجلس الشعبي البلدي، فإن هناك إجراءات ممهدة للعملية الإنتخابية نوضحها من خلال:

1- تقسيم الدوائر الإنتخابية

ويُقصد بالدائرة الإنتخابية الحيز الذي ينتخب فيه المواطنين نوابا عنهم، وعليه فإن أول ما تقوم عليه العملية الإنتخابية هو تقسيم وتحديد الدوائر الإنتخابية، ويأخذ هذا التقسيم في الحسبان، الكثافة السكانية، والتواجد البشري المنظم، وتوافر الإمكانيات المادية والبشرية ومدى توافر الحس السياسي لدى المواطنين، ومدى الوعي لديهم والتفكير في المشاركة السياسية.

2- إعداد القوائم الإنتخابية ومراجعتها

طبقا لنص المادة (50) من تعديل دستور 1996 والتي جاء فيها « لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب ويُنتخب».

وتعتبر القوائم الانتخابية قوائم دائمة، وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، إلا أنه يمكن مراجعتها بصفة إستثنائية بمقتضى مرسوم رئاسي، يتضمن إستدعاء الهيئة الإنتخابية المتعلقة بإقتراع ما، والذي يحدّد فترة إفتتاحها وإختتامها⁽⁷⁰⁾.

وعليه حسب نص المادة (15) من القانون العضوي (01/12) فإنه يتم إعداد القوائم الإنتخابية ومراجعتها في كل بلدية وتتم هذه العملية بمراقبة لجنة إدارية إنتخابية تُنصب لهذا الغرض وتتكون هذه اللجنة من:

- قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، رئيسا

⁶⁹- د. محمد علي الخليلية، المرجع السابق، ص 65.

⁷⁰- عيسى تولموت: النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 69-70.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي، عضوا

- الأمين العام للبلدية، عضوا

- ناخبان اثنان من البلدية يعينهما رئيس اللجنة، عضوين.

وتجتمع هذه اللجنة بمقر البلدية بناءً على استدعاء من رئيسها.

ونظرا لأهمية هيئة الناخبين وحركيتها المستمرة فقد وقع على عاتق السلطة التنفيذية تسجيل كل من

استوفى الشروط القانونية في القوائم الانتخابية، أو في القوائم المعدة لذلك، وشطب كل من فقدها، وقد

وضع قانون الانتخابات شروط خاصة بالناخب كما وضع شروط خاصة بالمنتخب أو المترشح لاكتساب

عضوية المجلس الشعبي البلدي.

أ- الشروط الخاصة بالناخب

يعتبر ناخبا ويكون له حق التصويت في إنتخاب ممثليه في المجلس الشعبي البلدي، كل جزائري وجزائرية

سجّل بالقائمة الإنتخابية والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة العملية الإنتخابية

من خلال حق التصويت⁽⁷¹⁾ والإقتراع، وهذا من خلال مجموعة من الشروط التي حدّدها القانون وهذا ما

كرّسه القانون العضوي للإنتخابات (01/12) في نص مادته (03)⁽⁷²⁾، وكذلك ما نصت عليه

المادة(04)⁽⁷³⁾ من نفس القانون، وعليه فمن بين أهم الشروط التي يجب أن تتوافر في الشخص لممارسة

حقه الانتخابي هو:

1/- التمتع بالجنسية الجزائرية

على إعتبار أن الإنتخاب هو حق من الحقوق السياسية المكفولة لكل مواطن، وهذا ما نصت عليه المادة

(50) من تعديل دستور 1996 والتي جاء فيها «لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية أن ينتخب

ويُنتخب» وعليه فالمشرّع الجزائري إشتراط في كل من يريد أن يمارس حقه الإنتخابي، أن يكون متمتعا

بالجنسية الجزائرية، ويبدو واضحا من خلال إشتراط المشرع الجزائري للجنسية الجزائرية، أنه لم يميّز بين

⁷¹- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 45.

⁷²- المادة (03) من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات «يعدّ ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ولم يوجد في حالة من حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به».

⁷³- المادة (04) «لا يصوّت إلا من كان مسجلا في قائمة الناخبين بالبلدية التي بها إقامته بمفهوم المادة (36) من القانون العضوي

(01/12) المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية، العدد الأول، المؤرخة

في 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 يناير 2012 ص 10».

الرجل والمرأة بل كفل حق الانتخاب للجنسين على السواء، من دون أن يقصي المرأة من هذا الحق، فحرمان الفئة النسوية من ممارسة هذا الحق يعدّ منافيا للديمقراطية في نظرية الأغلبية⁽⁷⁴⁾.

2- بلوغ سن 18 سنة

لقد أبقى المشرع الجزائري على سن 18 سنة كحد أدنى وشرط لمن يريد ممارسة حق الانتخاب، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (01/12)، وهو بذلك أبقى على نفس السنّ التي قد كانمنصوصا عليها من قبل في قانون الانتخابات (07/97)، ولعل العبرة التي توخاها المشرع من ذلك حتى يوسع من دائرة المشاركة الشعبية في العملية الانتخابية، خاصة وأن المجتمع الجزائري تمثّل فيه فئة الشباب نسبة (75)% وهي بذلك تعكس طموحاته وآماله من خلال ممثليه.

3- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

لا يمكن إعتبار أن كلّ من بلغ سن 18 سنة له الحق في المشاركة في الحياة السياسية أو في ممارسة العملية الانتخابية أو يعدّ ناخبا، فحتى يمارس الشخص العملية الانتخابية يجب أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، وأن لا يكون قد عوقب بالحرمان منها، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة (03) من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (01/12)، حيث إستبعدت طائفة من الأشخاص وحرموا من ممارسة حق الانتخاب وذلك نظرا لعدم تمتعهم بالحقوق المدنية والسياسية، فالحرمان من الحقوق المدنية يتمثّل مثلا في الحرمان من حق الملكية، أما الحرمان من الحقوق السياسية فمثلا كالحرمان من حق الانتخاب والترشح، وهذا كأن يُحكم عليه بعقوبات تبعية في بعض الجرائم⁽⁷⁵⁾.

4- عدم الوجود في إحدى حالات فقدان الأهلية الانتخابية

حتى يمارس الشخص حقه الانتخابي يجب أن لا يكون ضمن إحدى حالات فقدان الأهلية الانتخابية، وهذا ما كرّسه نص المادة (03) من قانون الانتخابات (01/12)، حيث يعود فقدان الأهلية الانتخابية لعدة أسباب وعوامل، كالإدانة الجزائية للمحكوم عليهم بجناية، وعليه فأى شخص ثبت أنه حكم عليه في جريمة تشكّل جنائية يجعله غير أهل لممارسة الحياة السياسية، ومن بينها الانتخاب، وكذلك المحكوم عليهم في مادة الجرح والتي يُحكم فيها بالحرمان من ممارسة الحياة السياسية وهذا طبقا لنص المواد (09)

⁷⁴- د. ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة: 1970، ص 86.

⁷⁵- المادة (08) من قانون العقوبات وتنص على ما يلي «الحرمان من الحقوق الوطنية ينحصر في عزل المحكوم عليه وطرده من جميع الوظائف والمناصب السياسية للحزب أو الدولة وكذا جميع الخدمات التي لها علاقة بالجريمة، الحرمان من حق الانتخاب و الترشح وعلى العموم كل الحقوق الوطنية والسياسية ومن حمل أي وسام».

و(09/مكرر) من قانون العقوبات حيث جاء في نص المادة (14) منه «يجوز للمحكمة عند قضائها في جنح وفي الحالات التي يحددها القانون أن تحضر على المحكوم عليه ممارسة حق أو أكثر من الحقوق المشار إليها في المادة (08) لمدة لا تتجاوز (05) سنوات». وجاء في الفقرة الثانية من نص المادة (08) من قانون العقوبات أن من بين هذه الحقوق هو حق الانتخاب أو الترشح، كذلك من ضمن حالات فقدان الأهلية الانتخابية هو أن يكون الشخص قد ثبت في حقه أنه قد سلك سلوكا مشينا أثناء الثورة التحريرية ويكون مضادا لمصالح الوطن، وهذا ما يعبر عنه بعدم الثقة في الاعتداد برأيهم، كذلك الإفلاس شريطة عدم رد الإعتبار بالنسبة للتجار وفقا لأحكام القانون التجاري، كذلك الحجر وهذا ما نصت عليه المادة (101) من قانون الأسرة رقم (11/84) المعدل والمتمم والتي جاء فيها «من بلغ سن الرشد وهو مجنون أو معتوه أو سفيه أو طرأت عليه إحدى الحالات المذكورة بعد رشده يُحجر عليه».

كذلك من ضمن الحالات الحجز لضرورة أمنية وبشروط ووفق إجراءات محددة، حيث يمكن حجز أي شخص بصورة إدارية (الإعتقال الإداري) أو قضائيا كالحبس الاحتياطي مما لا يسمح له بمباشرة حقه الانتخابي⁽⁷⁶⁾، وإن فقدان الأهلية الانتخابية ليست حالة دائمة بل حالة عرضية، حيث يمكن للشخص أن يسجل من جديد بالقائمة الانتخابية بإسترجاعه للأهلية الانتخابية كرد الاعتبار⁽⁷⁷⁾ أو رفع الحجر أو بأن يشمل العفو.

5- التسجيل بالقائمة الانتخابية

يجب على الشخص أن يسجل بالقائمة الانتخابية بالبلدية التي بها موطنه حتى يستطيع أن يمارس حقه الانتخابي، ويُقصد بالمواطن ما ورد في المادة (36) من القانون المدني والتي تنص على أن موطن كل جزائري هو المحل الذي يوجد فيه سكنه الرئيسي، وعند عدم وجود سكن يحل محلها مكان الإقامة العادي⁽⁷⁸⁾، كما كرسته نص المادة (44) من الدستور والتي جاء فيها «يحق لكل مواطن يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن يختار بحرية موطن إقامته وأن ينتقل عبر التراب الوطني « على اعتبار أن المواطن من الحقوق والحريات الأساسية للفرد، كما يُعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية واجب على كل مواطن ومواطنة⁽⁷⁹⁾.

⁷⁶- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 49.

⁷⁷- انظر المادة (11) من القانون (01/12).

⁷⁸- انظر المادة (05) من القانون (01/12).

⁷⁹- انظر المادة (36) من القانون المدني الجزائري.

غير أن الجزائريين المقيمين بالخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية يمكنهم طلب التسجيل في القوائم الانتخابية عندما يتعلق ذلك بالانتخابات البلدية بإحدى البلديات التالية:

- بلدية مسقط رأس المعني.
- بلدية آخر موطن للمعني.
- بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني.

وهذا طبقا لنص المادة (09) من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (01/12)، كما يمكن لأعضاء الجيش الشعبي الوطني، والأمن الوطني، والحماية المدنية، وموظفي الجمارك الوطنية، ومصالح السجون، والحرس البلدي، الذين لا تتوافر فيهم الشروط المحددة في المادة (09) أعلاه، أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات المنصوص عليها في المادة (09) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

ب- الشروط الخاصة بالمرشح لإكتساب عضوية المجلس الشعبي البلدي (المنتخب)

بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون الانتخابات (01/12) فقد أضاف نفس القانون، مجموعة من الشروط الواجب توافرها فيمن يترشح لإكتساب عضوية المجلس الشعبي البلدي⁽⁸⁰⁾، فبالإضافة إلى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأن لا يكون المرشح ضمن إحدى حالات فقدان الأهلية الانتخابية، كما يجب أن يكون المرشح قد بلغ سن 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع، غير أنه بالرجوع إلى القانون العضوي (07/97) نجد أن المشرع الجزائري قد خفض سن الترشح من 25 سنة إلى 23 سنة، ولعل الحكمة من ذلك تعود إلى كون الجزائر تزخر بالفئة الشبابية، لذا إرتأى المشرع أنه

⁸⁰ - جاء في المادة (78) من القانون العضوي للانتخابات (01/12) «يشترط في المرشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي مايلي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة (03) من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
- أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجنح المنصوص عليها في المادة (05) من هذا القانون العضوي ولم يرد اعتباره
- أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام.

لابد من تخفيض السن إلى 23 سنة حتى يُسهم في تشييب المجالس المحلية، وإتاحة الفرصة للشباب ليتحمل المسؤولية والمشاركة في صنع القرار المحلي، وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية، وإن كان تخفيض السن قد يُسهم في تحقيق بعض النتائج ، إلا أنه من ناحية أخرى قد لا يؤدي أكله كون أن عضوية المجلس وتسييره تتطلب بعض الخبرة والحكمة السياسية، بالإضافة إلى التعقل والتبصر والتريث في إتخاذ القرار هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن تخفيض السن من الناحية العملية إن كان يصلح لمن لم يكمل دراسته فإنه لا يصلح لمن أكمل دراسته وذلك من خلال شرط أداء الخدمة الوطنية.

1/- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها

فقد اشترط المشرع فيمن يترشح لعضوية المجلس أن تكون وضعيته إزاء أداء الخدمة الوطنية مسوية، فمن غير المعقول أن يبدأ العضو في ممارسة نشاطه ثم تزول عنه العضوية لأجل أداء واجب الخدمة الوطنية، لأن ذلك يسبب عدم إستقرار الوضعيات في المجلس.

2/- التسجيل بالقائمة الانتخابية

يجب على كل مترشح أن يكون مسجلا بالقائمة الانتخابية للدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

3/- أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ 05 سنوات على الأقل

وهذا شرط طبيعي لأنه يتعلق بحق سياسي ألا وهو حق الترشح، فيكون من المنطق قصره على حامل جنسية تلك الدولة دون سواها، فلا يُتصور أن يمتد هذا الحق للأجانب إلا أن المشرع لم يتشدد كثيرا بخصوص شرط الجنسية، حيث أتاح الفرصة لمكتسب الجنسية الجزائرية منذ 05 سنوات لأن يترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، وذلك حتى تتاح سبل الترشح لجميع الجزائريين⁽⁸¹⁾.

4/- أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح

وهي الحالة المنصوص عليها في المادة (05) من القانون العضوي للإنتخابات (01/12) وهو أن لا يكون محكوما عليه بسبب جنحة أو جناية ولم يُرد إعتباره، وأن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام أو الإخلال به.

فهذه الشروط التي فرضها المشرع الجزائري لمن يريد الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى بعض الشروط الأخرى التي تتمثل في:

5- أن يكون الترشح تحت غطاء حزب سياسي أو عدة أحزاب سياسية⁽⁸²⁾

وفي حالة ما إذا كان المترشح لا ينتمي لأي حزب سياسي أن يترشح في قائمة حرة مستقلة، فيجب أن تدعم هذه القائمة الحرة بتوقيع (5%) من ناخبي الدائرة الانتخابية على أن لا يقل هذا العدد عن 150 ناخبا ولا يزيد عن 1000 ناخبا.

كما لا يمكن للمترشح الواحد أن يوقع في أكثر من قائمة واحدة لأن ذلك سوف يعرضه للعقوبات المنصوص عليها في القانون العضوي للانتخابات.

ويتم التوقيع المدعم للترشح في إستمارات خاصة، تسلمها الإدارة أمام ضابط عمومي، وتحتوي القائمة على إسم ولقب الناخب، الموقع وعنوانه، ورقم بطاقة التعريف الوطنية، أو أي وثيقة تثبت الهوية، وكذلك رقم التسجيل في القائمة الانتخابية، ويتم إرسال هذه القائمة لرئيس اللجنة الانتخابية المختصة إقليميا وهذا بغرض اعتمادها.

والملاحظ أن الجزائر قد غيرت من نهجها السياسي، وذلك بالدخول في مسار التعددية الحزبية، مما جعل من الانتخابات المحلية أكثر ديمقراطية، على غرار ما كانت عليه في السابق، لأن جعل الانتخابات المحلية على أساس القوائم الحزبية وإستبعاد الترشيحات غير الحزبية هو أمر غير دستوري ومناف للديمقراطية، لأن من حق أي مواطن أن يرفض الإنتماء إلى أي حزب من الأحزاب القائمة إذا لم يفتتح بالفلسفة التي تعنتقها هذه الأحزاب، ومن ثمة فإن ظاهرة الأعضاء المستقلين جعلت من الانتخابات المحلية أكثر ديمقراطية⁽⁸³⁾ وزادت في المشاركة السياسية من أجل صنع القرار، كما يجب أن تقدم التصريحات بالترشح قبل 50 يوما كاملة من تاريخ الاقتراع⁽⁸⁴⁾، كما أنه لا يمكن إضافة أو إلغاء أو تغيير الترتيب بعد إيداع الترشيحات، إلا في حالات أقرها القانون، كحالة الوفاة، أو حصول مانع قانوني.

ويقصد بالمانع القانوني هو أن يفقد أحد المترشحين الأهلية الانتخابية، وفي هذه الحالة يُضاف شهر آخر لتقديم ترشيح جديد على أن لا يتجاوز الشهر السابق لتاريخ الإقتراع، وفي حالة ما إذا تعلّق الأمر بقائمة

⁸² - المادة (72) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

⁸³ - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة طبعة منقحة ومزودة طبقا لأحدث التعديلات، 1992، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 202.

⁸⁴ - المادة (73) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

حرّة، فإن إكتتاب التوقيعات المحددة يبقى صالحا (85)، ولعل منح المشرّع هذه المهلة والمحدّدة بـ 50 يوما لإيداع الترشيحات، هي مدة جد معقولة لتقديم الاختيارات التي سوف يتشكّل منها المجلس الشعبي البلدي. والجدير بالذكر أن المشرّع عند حظره لتغيير أو إضافة في قائمة الترشيحات، كان الغرض منه المحافظة على الأمور التنظيمية لأن أي تغيير أو تعديل في الترتيب سوف يحدث نوع من الفوضى (86).

كما لا يمكن لأي شخص أن يكون مترشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة واحدة، وإلا تعرّض للعقوبات المنصوص عليها في قانون الإنتخابات (87).

كما لا يمكن أن تتضمن قائمة الترشيحات، لأكثر من مرشحين اثنين ينتميان لأسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية، وحسبًا فعل المشرّع ذلك حتى لا تكون هناك قوائم عائلية تنعكس فيما بعد على تشكيلة المجلس وسير أعماله (88).

وعند رفض الترشيحات فقد أوجب المشرّع أن يكون الرفض بموجب قرار معلل تعليلا قانونيا واضحا، ويبلغ هذا القرار تحت طائلة البطلان خلال 10 أيام كاملة يبدأ حسابها من تاريخ إيداع الترشيح (89).

ويكون المشرّع بذلك قد وضع ضمانته من خلال فرض تعليل القرار وتبليغه وحسبًا فعل المشرّع (90).

وقد أتاح المشرّع لمن تم رفض ترشيحه أو إستبعاده حق الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية المختصة، وذلك خلال (03) أيام من تاريخ تبليغ القرار، على أن تفصل المحكمة بالطعن في مدّة لا تتجاوز (05) أيام من تاريخ رفع الطعن، ويكون حكمها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، ويبلغ هذا الحكم تلقائيا إلى الأطراف وإلى الوالي قصد تنفيذه (91).

إلا أن ما يستتف من خلال قراءة هذه المادة، أن المشرّع إن كان قد وضع ضمانته لمن تم استبعاده من قائمة الترشيحات، أو من خلال وضع ضمانته لقائمة الترشيحات نفسها التي تم رفضها بقرار مسبب ومعلل، إلا أنه ومن جهة أخرى قد أدخل بمبدأ عام ألا وهو حق النقاضي على درجتين، حيث جعل من

85- المادة (74) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

86- د. بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص 177.

87- المادة (75) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

- المادة (215) من قانون الانتخابات (01/12).

88- المادة (76) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

89- المادة (77) من قانون الانتخابات (01/12).

90- د. بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص 178.

91- المادة (77) من قانون الانتخابات (01/12).

حكم المحكمة غير قابل لأي طعن، وحبذا لو أن المشرع جعل قرار المحكمة قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

ولقد نصّت المادة (70) من قانون الإنتخابات (01/12) على أنه يجب أن تتضمن قائمة الترشيحات للمجالس الشعبية الولائية والبلدية عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، وعدد من المستخلفين لا يقل عن (30)% من عدد المقاعد المطلوب شغلها، وذلك تقاديا لأي طارئ كالإسحاب أو الوفاة أو فقدان أهلية الإنتخاب.

وقد أضاف المشرع شرطا آخر لم يكن في قانون الانتخابات (07/97) ويتمثل في تعزيز حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، حيث أوجب على كل قائمة تمثيل ترشيحات سواء كانت قائمة حزبية أو قائمة حرة، أن تشمل على عدد من النساء وأن لا يقلّ هذا العدد عن النسب المحددة بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها⁽⁹²⁾، وهذه النسب تكون متفاوتة حيث حدّد المشرع نسبة تمثيل المرأة في المجالس البلدية بـ (30)% في البلدية التي يزيد عدد سكانها عن 20.000 نسمة، ويرجع وضع هذا الشرط إلى أن المشرع الجزائري إستوحاه من نص المواد (31) و(31/مكرر) من الدستور دون أن يتنافى ذلك مع نص المادة (29) من الدستور.

وعلى الرغم من أن الدستور فتح المجال أمام جميع الطوائف للترشح على إختلاف إنتماءاتهم السياسية أو الحزبية ، إلا أن القانون إستبعد بعض الطوائف من الترشح للإنتخابات لمدة معينة وذلك لأجل المحافظة على العملية الإنتخابية ونزاهتها حيث صنفهم القانون في خانة عدم القابلية للإنتخاب، وهذه الحالات إنما تمثّل في حقيقتها شروطاً سلبية أي يجب عدم توافرها في المترشح⁽⁹³⁾، وقد حظر المشرع على هذه الفئات الترشح أثناء ممارستهم للعمل أو لمدة سنة بعد التوقف عن العمل، وذلك في دائرة إختصاص ممارسة وظائفهم وهم:

- الولاية.

- رؤساء الدوائر.

- الكتّاب العامون للولايات.

⁹²- المادة (02) من القانون العضوي (03/12)، المؤرخ في 12 جانفي 2012 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

⁹³- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 55.

- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات.

- القضاة.

- أفراد الجيش الشعبي الوطني.

- موظفو أسلاك الأمن.

- محاسبو أموال البلدية.

- الأمناء العامون للبلدية.

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري قد أضاف الأمناء العامون للبلديات كفئة محظور عليها الترشح حيث لم يشملهم القانون (07/97) وقد تم استدراكهم في القانون العضوي للانتخابات (01/12)⁽⁹⁴⁾.

ثانيا/ توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي البلدي

يتم إجراء الانتخابات المحلية وذلك خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق إنقضاء المدة النيابية الجارية، إلا أنه يمكن أن تمدد المدة النيابية تلقائيا وذلك في حالة ما إذا كانت هناك ظروف استثنائية كحالة الحصار والطوارئ، طبقا لما هو منصوص عليه في المواد (90) و(93) و(96) من الدستور ففي هذه الظروف يتعذر إجراء الانتخابات المحلية⁽⁹⁵⁾.

وطبقا لنص المادة (66) من القانون العضوي (01/12) يتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، كما تُحسب القوائم التي لم تحصل على نسبة (07)% على الأقل من الأصوات المعبر عنها، ولقد بين المشرع كيفية حساب المعامل الانتخابي الذي هو ناتج قسمة نسبة الأصوات المعبر عنها في كل دائرة إنتخابية، ناقص عند الإقتضاء عدد الأصوات التي لم تتحصل على (07)% على عدد المقاعد المطلوب شغلها⁽⁹⁶⁾.

• مدة العضوية بالمجلس الشعبي البلدي

لقد حدّد المشرع الجزائري مدة العضوية بالمجلس الشعبي البلدي بـ 05 سنوات، وهذا طبقا لنص المادة (65) من القانون العضوي للانتخابات (01/12)، وقد أبقى المشرع على نفس المدة التي كان منصوصا

⁹⁴- المادة (84) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

⁹⁵- المادة (65) من القانون العضوي للانتخابات (01/12).

⁹⁶- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 180.

عليها في المادة (75) من الأمر (07/97) وهي مدّة كفيّلة لأجل أن يقوم المجلس بتنفيذ برامج التنمية والقيام بإختصاصاته، فلا هي بالمدة القصيرة ولا هي بالمدة الطويلة.

كما أجازت المادة (65) من القانون العضوي (01/12) تمديد الفترة النيابية وهذا نظرا لعدّة أسباب من بينها وفاة رئيس الجمهورية، أو إستقالته، طبقا لنص المادة (90) من الدستور، أو في الحالة الاستثنائية، وهو موضوع نص المادة (93) من الدستور، أو في حالة الحرب وهو ما نصت عليه المادة (96) من الدستور.

الفرع الثالث/ سير أعمال المجلس الشعبي البلدي وإختصاصاته.

أولا/ سير أعمال المجلس

يسير المجلس الشعبي البلدي عن طريق آليات قانونية وقواعد خاصة مملوكة له، لأجل تحقيق الغرض الذي انتخب من أجله، وذلك من خلال بعض الآليات القانونية والتي تتمثل في:

1- نظام الدورات والجلسات

يُعدّد المجلس الشعبي البلدي ست (06) دورات عادية في السنة، أي دورة كل شهرين⁽⁹⁷⁾، ومدة كل دورة (05) أيام، كما يعمل على إعداد نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة له، وهذا ما نصت عليه المادة (16) من قانون البلدية (10/11).

إلا أنه وبالرجوع لقانون البلدية (08/90) من خلال نص مادته (14) نجد أن المشرّع في قانون البلدية (10/11) قد خفض من مدة الدورة من (03) أشهر إلى (02) شهرين، ولعل الحكمة في ذلك حتى يستطيع المجلس التكفل بأكبر قدر ممكن من إنشغالات سكان المنطقة ، والتداول بشأنها.

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت الضرورة، ويكون ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي الأعضاء (3/2) أو بطلب من الوالي⁽⁹⁸⁾، أما في الحالات والظروف الإستثنائية والتي تكون مرتبطة بخطر وشيك، أو كارثة كبرى، فإن المجلس في مثل هذه الحالات يجتمع بقوة القانون، على أن يتم إخطار الوالي فورا بذلك، وحسن فعل المشرّع عندما ألزم المجلس الشعبي البلدي على

⁹⁷- د. عمر صدوق: دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 103.

⁹⁸- انظر المادة (17) من قانون البلدية (10/11).

الإجتماع بقوة القانون في الظروف الإستثنائية، وذلك حتى يكون المجلس مسائرا لوضع الإستثنائي، ولأجل أن يتدخل في الوقت المناسب لمواجهة هذا الوضع⁽⁹⁹⁾.

ويعقد المجلس الشعبي البلدي إجتماعاته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة القوة القاهرة والتي تحول دون إمكانية انعقاد الدورة بمقر البلدية، فقد أجاز القانون في هذه الحالة للمجلس عقد الدورة خارج مقر البلدية. كما أجاز أيضا قانون البلدية للمجلس أن يعقد دوراته خارج إقليم البلدية في مكان يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁰⁰⁾.

إلا أن ما يؤخذ على هذه الفقرة أنها لم تبيّن سبب إنعقاد المجلس الشعبي البلدي خارج إقليم البلدية، وإن كان ذلك إجراء جوازي، خلافا للفقرة التالية من نفس المادة والتي نصّت صراحة على أن سبب انعقاد الدورة في غير مقر البلدية هو القوة القاهرة، وهذا سبب وجيه، لذا يُطرح التساؤل عن سبب انعقاد الدورة خارج إقليم البلدية، ومن هنا فإن هذه الفقرة من نص المادة (19) من قانون البلدية (10/11) تحتاج إلى ضبط على نحو يُبيّن فيه سبب إنعقاد المجلس خارج إقليم البلدية⁽¹⁰¹⁾.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي على تحديد تاريخ إنعقاد دورات المجلس ويحدّد كذلك جدول أعمال دوراته، ويكون ذلك بالتنسيق والتشاور مع الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي⁽¹⁰²⁾. إذا فتديد تاريخ انعقاد المجلس وجدول أعماله منوط برئيس المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية للمجلس. وبعد تحديد تاريخ إنعقاد الدورة ووضع جدول الأعمال، يوجّه رئيس المجلس الشعبي البلدي لكل عضو من الأعضاء إستدعاء لحضور الدورة، ويسجّل ذلك في سجل مداوات البلدية، ويرسل هذا الاستدعاء إلى مقر سكن العضو قبل (10) أيام من إنعقاد الدورة⁽¹⁰³⁾، وهذا طبقا لنص المادة (3،2،1/21) من قانون البلدية (10/11).

ومن إستقراءنا لنص المادة نجد أن المشرّع جعل وسيلة التبليغ هي البريد، على الرغم من وجود أكثر من وسيلة تكون أسرع من البريد كالبريد الإلكتروني مثلاً.

⁹⁹- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 188.

¹⁰⁰- انظر المادة (3/19) من قانون البلدية (10/11).

¹⁰¹- د. بوضياف عمار، المرجع نفسه، ص 189.

¹⁰²- انظر المادة (20) من قانون البلدية (10/11).

¹⁰³- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 79.

أما عن تحضير جدول أعمال الدورة الذي يتم بالتشاور مع الهيئة التنفيذية من خلال تحديد مجموعة النقاط التي سوف يتداول بشأنها المجلس فيعقب عليها الدكتور/عمار بوضياف: «ومن باب تفعيل مبدأ المشاركة وهو من مؤشرات الحكم الراشد كما رأينا، كان حليا بالمشروع أن يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن ينشر مشروع جدول أعمال المجلس المعدّ تشاركيا مع الهيئة التنفيذية ويطلع سكان البلدية عليه بغرض تمكين خاصة المجتمع المدني بإضافة نقطة معينة في جدول أعمال المجلس.

حيث إن الجمعيات المحلية كثيرا ما وُجّهت لها أصابع الاتهام على أن نشاطاتها موسمية ولا تظهر إلا نادرا، فحتى نحفزها أكثر على النشاط والعمل وحتى نفتح لها سبل المشاركة في تسيير الشأن المحلي كان من المفروض أن لا يتم وضع جدول الأعمال ضمن دائرة المجلس المغلقة، وإنما يتم وضعها بمساهمة المجتمع المدني»⁽¹⁰⁴⁾.

كما يجوز تخفيض آجال تبليغ الأعضاء لحضور الدورة وذلك في حالة الإستعجال على أن لا يقل عن (01) يوم واحد ، وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير لتسليم الإستدعاءات. كما يتم إصاق جدول الأعمال بمدخل قاعة الإجتماعات، وبالأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد إستدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ويُشترط لإنعقاد دورة المجلس الشعبي البلدي، حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين للدورة، وفي حالة عدم حضور الأغلبية المطلقة، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعادة إستدعاء الأعضاء في أجل (05) أيام، وتكون مداورات المجلس الشعبي البلدي صحيحة في هذه الحالة، مهما كان عدد الأعضاء. إلا أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (08/90) نجد أن المشرع الجزائري في قانون (10/11) قد جعل من إجتماعات المجلس صحيحة بعد الإستدعاء الثاني، في حين كان في قانون البلدية (08/90) ثلاثة إستدعاءات، ولعل العبرة في ذلك هو عدم التماطل في عقد الدورة وعدم تعطيل المصالح المحلية. وتكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ومفتوحة للجميع، ولا تكون مغلقة إلا في الحالة التي يتداول فيها المجلس في:

- دراسة الحالة التأديبية لأحد المنتخبين.

- التداول في مسائل المحافظة على النظام العام.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بترأس الجلسة وحفظ نظامها، كما له صلاحية طرد أي شخص غير منتخب يُخل بنظام سير الجلسة وذلك بعد إنذاره⁽¹⁰⁵⁾.

كما اشترط القانون لصحة المداولات أن تُجرى وتُحرر باللغة العربية⁽¹⁰⁶⁾، وهذا ما نصّت عليه المادة (53) من قانون البلدية (10/11)، كذلك حظر المشرّع منع كل عضو أن يحضر الجلسة التي يتداول فيها حول موضوع يخصّه أو له فيه مصلحة، وهذا بموجب أحكام المادة (60) من قانون البلدية (10/11)، وعلى رئيس الجلسة أن يتأكّد من ذلك⁽¹⁰⁷⁾.

أما فيما يخص نظام التصويت فقد إشتراط المشرّع نصاباً قانونياً معيناً، وهذا حتى تكون مداولات المجلس صحيحة من الناحية الشكلية، ويتمثل في توافر نصاب الأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الحاضرين، غير أنه وفي حالة التعادل في الأصوات يكون صوت الرئيس مرجّحاً⁽¹⁰⁸⁾.
إلا أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (08/90) نجد أن المشرّع الجزائري قد إشتراط لصحة المداولات أن يتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة، في حين أن قانون (10/11) قد إشتراط فيها الأغلبية النسبية وذلك حتى يتسنى للمجلس القيام بالشؤون المحلية في أسرع وقت وحتى لا تتعطل الأعمال، لأنه في المجلس كثيراً ما تتكرّر الغيابات، ممّا يؤدي إلى عدم توافر الأغلبية المطلقة.

وبعد الإنتهاء من إجراء المداولات تُنشر هذه المداولات في جميع الأماكن المخصّصة لإعلام الجمهور⁽¹⁰⁹⁾، ويكون ذلك تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك في غضون (08) الثمانية أيام الموالية لدخول المداولات حيّز التنفيذ، وهذا حتى يكون هذا الإجراء أكثر ديمقراطية ويعكس شفافية سير أعمال المجلس من خلال إعلام الجمهور بكل القرارات التي يتخذها المجلس هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى يمكّن المشرّع المواطنين من ممارسة الرقابة الشعبية.

ولأجل السير الحسن للمجلس الشعبي البلدي، فقد خوّل له القانون تشكيل لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه، وتتشكّل هذه اللجان من الأشخاص المنتخبين تُسند إليهم مهمة دراسة مواضيع معينة، ويترأس كل لجنة رئيس يُنتخب من بين أعضائها ومن ثم إبداء الرأي فيها ومساعدة المجلس البلدي في

¹⁰⁵ - انظر المادة (26)، (27) من قانون البلدية (10/11).

¹⁰⁶ - القانون (05/91) المؤرخ في 16 جانفي 1991 يتضمن تعميم اللغة العربية، المعدّل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 03 المؤرخة في 16 جانفي 1991، ص 44.

¹⁰⁷ - انظر المادة (25) من قانون البلدية (10/11).

¹⁰⁸ - انظر المادة (54) من قانون البلدية (10/11).

¹⁰⁹ - انظر المادة (30) من قانون البلدية (10/11).

الإدارة والتحصير والترتيب، ويتم تنصيب هذه اللجان بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويُراعى في تشكيلها توافر أكبر عدد ممكن من التوازن السياسي⁽¹¹⁰⁾ داخل المجلس، وعند تنصيب هذه اللجان يتم اختيار رئيسها من طرف المجلس.

تقوم اللجان بعد ذلك بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه⁽¹¹¹⁾، أما عن إختصاصات اللجان الدائمة فتشمل المجالات التالية:

- الإقتصاد والمالية والإستثمار

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والسياحة والصناعات التقليدية.

- الرّي والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والصناعية والثقافية والشباب.

أما بالنسبة لعدد اللجان فقد ضبطه المشرّع في قانون البلدية (10/11) بحسب الكثافة السكانية لكل بلدية، وقد إستند المشرّع في ذلك إلى معيار موضوعي، أي بمعنى كلما كان عدد السكان أكثر كان عدد اللجان أكبر، حيث وبالرجوع إلى القانون العضوي للإنتخابات (01/12) نجده قد حدّد عدد اللجان بحسب عدد السكان، حيث جاء في نص المادة (31) من القانون البلدي (10/11)

- ثلاث لجان في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.

- أربعة لجان في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.000 و 50.000 نسمة.

- خمسة لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.000 و 100.000 نسمة.

- ستة لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

والأصل في هذه اللجان أنه يمكن أن يشارك فيها الأحزاب غير الأعضاء بالمجلس بالأصوات الإستشارية⁽¹¹²⁾، وقد يكون هؤلاء الأشخاص الذين تستعين بهم اللجان في أداء أعمالها أو في الإستشارة برأيهم أو إستشارتهم من الموظفين، أو أعوان الدولة والمؤسسات العمومية، الذين يمارسون نشاطهم في مجال تخصصهم، كما يمكن لسكان البلدية أن يساهموا بما لديهم من معلومات نظرا لمهامهم ونشاطهم،

¹¹⁰ - انظر المادة (54) من قانون البلدية (10/11).

¹¹¹ - انظر المادة (34) من قانون البلدية (10/11).

¹¹² - عبيد لخضر: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 06.

حيث يمكن لأي شخص أن يقدم أي استشارة قد تطلبها منهم اللجان ويكون ذلك في مجال إختصاصه(113).

والى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي، فقد أجازت المادة (63) من قانون البلدية للمجلس من إنشاء أو تشكيل لجان خاصة من بين أعضائه، وذلك لدراسة موضوع محدد أو معيّن يدخل في مجال إختصاصه، وتتشكل هذه اللجان الخاصة بناء على إقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم ذلك بموجب مداولة ويصادق عليها بأغلبية الأصوات وبعد أن تقوم هذه اللجنة الخاصة بأداء وظيفتها أو عملها تُقدّم نتائج هذه الأعمال إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ويرى الدكتور/ "عمار بوضياف" أنه كان من الأفضل أن تقدّم اللجنة تقرير نهاية عملها إلى المجلس الشعبي البلدي وليس إلى رئيسها طالما أنه تمّ تشكيل هذه اللجنة بموجب مداولة، كما أنه ما الفائدة من أن يُصادق المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة على هذه اللجنة الخاصة وتكون المهمة واضحة ومحدّدة من دون عرض هذا التقرير على المجلس، وعليه فإنه لا شك من أن هذه المادة لا تعكس الطابع التشاوري لتسيير شؤون المجلس، كما يبرز تناقض المشرّع إذ من جهة منح المجلس سلطة المصادقة على تشكيل اللجنة الخاصة وتحديد مهامها، إلا أنه ومن ناحية أخرى جعل اللجنة لا تتعامل في تقريرها إلا مع رئيس المجلس، وهذا ما يُقلل من شأن المجلس مما يُضعف الرقابة(114).

وعلى الرغم من أن اللجان تُعتبر أدوات مساعدة تُساهم في تجسيد قاعدة توزيع العمل وتساعد على توفير الجهد والوقت، إلا أنّ جُلّ أعمال هذه اللجان إستشارية وغير ملزمة للمجلس، حيث بإمكان المجلس الأخذ بما توصلت إليه اللجان، كما له أن لا يأخذ به، إذ هي لا تعدو إلا أن تكون جهات إستشارية(115).

2- الوضعية القانونية للمنتخب

بالرجوع إلى نص المادة (37) من قانون البلدية (10/11) نجد أن المشرّع قد جعل من عضوية المجالس الشعبية البلدية مجانية، أي أن المترشّح لعضوية المجلس الشعبي البلدي سيمارس مهامه مجانا بدون مقابل، إلا أن مسألة مجانية العضوية للمجالس المحلية قد أثارت جدلا بين الفقهاء.

113- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 194.

114- د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 195-196.

115- د. أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1988، ص 340.

حيث يرى جانب من الفقه أن عدم دفع مستحقات أعضاء المجالس المحلية لقاء ما يقومون به من أعمال يؤدي بطبيعة الحال إلى إجماع الكثير عن المشاركة في الانتخابات المحلية خاصة أصحاب الكفاءات، كما يؤدي إلى عدم الجدية في ممارسة العضوية، مما يؤدي إلى عدم وجود كفاءات بالمجلس و ينعكس سلبا على أعماله(116).

كما يذهب اتجاه آخر من الفقهاء إلى القول بأن أداء العضو المنتخب للمجلس الشعبي المحلي لعهدته الانتخابية مجانا، إنما هو شكل من أشكال التمثيل الشعبي من دون مقابل منفعة مادية وإلا فقد التمثيل جوهره، كما قيل بأن منح مقابل مادي للأعضاء المنتخبين قد يؤدي إلى تكليف خزينة الدولة نفقات ترهقها خاصة في الدول التي تفتقد للموارد المالية (117)، كما أن ممارسة العضو للعهد الانتخابية في المجالس المحلية بصفة مجانية يبدو هذا الأمر في غاية طبيعته طالما أنه يدخل في النشاط السياسي للفرد أو الشخص، فلا يُتصور أن يستفيد من تعويض أو تبعة مالية على نشاط يقوم به يتمثل في ممارسة سياسية(118).

كما ذهب جانب آخر من الفقهاء إلى أن عضوية المنتخب بصفة مجانية يؤدي إلى عزوف فئة كبيرة من المجتمع ذات كفاءة ومؤهلات عالية كالأطباء والمحامين إلى عدم الترشح، وفتح المجال أمام فئات أخرى أقل كفاءة لعضوية المجلس مما ينعكس فيما بعد على أعماله سلبا(119).

ويتبين مما سبق أن المشرع الجزائري قد أخذ بما ذهب إليه أغلب التشريعات، حيث جعل عضوية المجالس المحلية مجانية، باستثناء من يتفرغ لممارسة العهدة الانتخابية بصفة كلية، أما بقية الأعضاء فإنهم يتلقون علاوات ومنح بمناسبة انعقاد الدورات، حيث يتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والمندوبين، وعند الإقتضاء المتصرف منحة تحدد عن طريق التنظيم (120)، أما الأعضاء فلا يتقاضون إلا

116- د. عبد الرزاق الشخطي، المرجع السابق، ص 101.

117- د. هاني خشقي: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، 1983،

ص 160-161.

118- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 196.

119- د. ضريف بطرس: الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، ص 147.

120- في حين نجد أن الأنظمة القانونية المقارنة لا تختلف كثيرا حول مسألة مجانية العضوية، ففي القانون الانجليزي يتقاضى رؤساء المجالس مكافئات حيال قيامهم بأعمالهم وبالقدر الذي يحدده كل مجلس محلي، أما الأعضاء فلا يتقاضون إلا بدل التنقل وحقوق الجلسات، وهذا مشابه للوضع في مصر حيث يتقاضى رؤساء المجالس المحلية بدل تمثيل على صورة مرتب شهري يُحدده التنظيم أما الأعضاء فلا يتقاضون إلا بدل حضور الجلسات والتنقل وكذلك الأمر في القانون الفرنسي مجانية التمثيل من حيث المبدأ إلا ما يخص بدل التنقل أما رئيس المجلس فيتلقى راتبا شهريا بقرار من المجلس المحلي.

حقوق التنقل والسفر حتى يتمكن العضو من حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي وإجتماعاته، وقد منحه المشرع رخصة حيث اعتبر الغياب مبرراً قانوناً، وألزم الجهة المستخدمة السماح للأعضاء المنتخبين بحضور دورات المجلس وجلساته وممارسة مهامه الانتخابية، واعتبر استدعاه لحضور الجلسات مبرراً للغياب⁽¹²¹⁾.

ومن أجل تحسين مدارك الأعضاء المنتخبين وزيادة من فعاليتهم والرفع من مستواهم، فقد ألزمهم المشرع بمتابعة دورات تكوينية وتحسين المستوى المرتبط بالتسيير البلدي والمنظم لصالحهم⁽¹²²⁾. وقد أحسن المشرع حين ألزم المنتخبين بمتابعة هذه الدورات التكوينية لأجل تحسين مستواهم وخاصة في مجال التسيير البلدي، لأنه قد يصل إلى المجلس الشعبي البلدي أشخاص لم يمارسوا العمل الإداري مما ينعكس ذلك على تسيير المجلس فيما بعد.

وتزول صفة العضوية للمنتخب في المجلس الشعبي البلدي وفقاً لما حدده القانون، وذلك إما بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حدوث مانع قانوني، ويقرر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة يخطر بها الوالي وجوباً.

وفي هذه الحالات التي تتم فيها زوال صفة العضوية عن المنتخب البلدي يتم استخلافه بالمرشح الذي يليه في أجل (01) شهر واحد بموجب قرار من الوالي⁽¹²³⁾.

والملاحظ في المواد (40) و(41) من قانون البلدية (10/11) والتي تُوجب إخطار الوالي بزوال صفة العضوية عن المنتخب البلدي، ويكون ذلك لأجل إعلامه وحتى يقرر من سيخلف من زالت عضويته. إلا أننا نرى أن العضو الذي زالت عضويته بموجب مداولة لا يتم استخلافه إلا بموجب مداولة وليس بقرار من الوالي كون أن إزالة العضوية تتم بمداولة.

ثانياً/إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية وقطب الرّحى التي تدور حوله الحياة العامة للبلدية، ويمثل أبناء المنطقة، ويسهر على حسن سير الشؤون المحلية، لذلك نجد أن المشرع في قانون البلدية قد وسّع من إختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي، خاصة أن إختصاصاته جاءت مطلقة وعلى نحو

¹²¹ - انظر المادة (32) من القانون البلدي (10/11).

¹²² - انظر المادة (39) من القانون البلدي (10/11).

¹²³ - انظر المواد (40)،(41) من القانون البلدي (10/11).

خطوط عريضة وعمامة، كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية والتنظيمية المختلفة، لتمس بذلك عدّة جوانب، وإن اتساع مجال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي يعود إلى معطيات سياسية واقتصادية تعود للدولة⁽¹²⁴⁾.

ولقد حدّد قانون البلدية (10/11) في الباب الثاني من الفصل الأول، صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وتشمل العديد من المجالات، والتي تخص الشؤون المحلية أو حتى الشؤون الوطنية والتي تتمثل في:

1- التهيئة والتنمية

حيث تعدّ البلدية مخططها التتموي وتبادر وتشجع على الأنشطة الاقتصادية، كما تعمل البلدية على تطوير التنمية المستدامة للإقليم ويشارك المجلس الشعبي البلدي على تهيئة الإقليم وتطوير التنمية المستدامة وتنفيذها طبقاً للتشريع، وذلك عن طريق حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وتهيئة النشاطات الاقتصادية التي تتلائم مع نشاطات البلدية ومخططها التتموي، ويتّخذ المجلس الشعبي البلدي كافة الإجراءات التي من شأنها جذب الإستثمار وترقيته، وكذلك تعمل البلدية على حماية التربة والموارد المائية وتسعى للإستغلال الأفضل لهما⁽¹²⁵⁾.

2- التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

وتعمل البلدية كذلك على رسم النسيج العمراني الخاص بها كما تقوم بمراقبة مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون⁽¹²⁶⁾.

وتعمل البلدية على المحافظة على التراث العمراني، وتبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لإختصاصها.

وتسهر البلدية كذلك على المحافظة على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيص برامج التجهيزات والهيكل القاعدية.

¹²⁴ - د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 182.

¹²⁵ - المواد (107)،(108)،(109)،(110)،(111)،(112) من قانون البلدية (10/11).

¹²⁶ - د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 200.

3- نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة

والسياحة

تعمل البلدية على إنجاز مؤسسات التعليم الإبتدائي طبقا للخريطة المدرسية وضمان صيانتها وإنجاز المطاعم المدرسية.

ومن خلال استقراءنا للمواد بدءاً من نص المادة (107) إلى غاية نص المادة (124) والتي تحدّد صلاحيات وإختصاصات البلدية يتبيّن أن المشرّع وإن كان حدّد الإطار العام لصلاحيات البلدية إلا أنه ترك لها حريّة المبادرة⁽¹²⁷⁾، وعليه يتبيّن أن المشرّع في تحديد صلاحيات البلدية قد وضع الإطار العام على غرار القانون الفرنسي، مع ترك التحديد الدقيق لتلك الإختصاصات للقوانين الخاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب التنظيم أو القرارات التنظيمية خاصة و أن قانون البلدية يحيل في مواطن عديدة إلى التنظيم⁽¹²⁸⁾.

المطلب الثاني

رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس

بالإضافة إلى تمتع البلدية بجهاز تداولي يتمثل في المجلس الشعبي البلدي، والذي يتداول حول الشؤون المحلية التي تخص المواطنين، ويسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فإنها تتمتع كذلك بجهاز تنفيذي، يعمل على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويرأس هذا الجهاز التنفيذي رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي يختار لهذه المهمة عن طريق الإلتخاب وقد وضع المشرّع الإطار القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، سواء من حيث اختياره، أو من حيث تحديد صلاحياته، و إختصاصاته إلى غاية نهاية مهامه، وسيتم توضيح ذلك من خلال:

الفرع الأول/ كيفية إختياره

¹²⁷- د. بن طيفور نصر الدين، المرجع السابق، ص 10.

¹²⁸- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 84.

(129) خلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية السابق، وتماشيا مع النظام التأسيسي التعددي ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبين أو أكثر من نوابه (130).

وطبقا لنص المادة (65) من قانون البلدية (10/11) «يُعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدّر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سناً».

وبالمقارنة مع قانون البلدية (08/90) نجد أن قانون البلدية (10/11) قد جاء أكثر دقة وذلك بذكر عبارة متصدر القائمة (131)، وبالرجوع إلى نص المادة (80) من القانون العضوي (01/12) نجدها تحدّد كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك خلال 15 يوما الموالية لإعلان النتائج تُجرى عملية إنتخابية وذلك لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، وذلك بتقديم مرشح من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة من القوائم على الأغلبية المطلقة من المقاعد، فإن المشرّع ومن خلال نص المادة (80) من القانون العضوي (01/12) أجاز للقوائم التي تحصلت على (35)% على الأقل من المقاعد من أن تقدّم مرشحا لرئاسة المجلس الشعبي البلدي.

إلا أنه عند تطبيق هذه المادة، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة (35)%، ففي هذه الحالة أتاح المشرّع لجميع القوائم الإنتخابية الفائزة بمقاعد بالمجلس الشعبي البلدي، من أن تقدّم مرشحا لرئاسة المجلس، وتكون طريقة الإنتخاب هنا سرية، ويُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح المتحصّل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة ما إذا لم يتحصّل أي مرشح على الأغلبية المطلقة فإنه يُعاد إجراء انتخابات أخرى خلال (48) ساعة بين المرشحين الأول والثاني، أي بين المترشح المتحصل على المرتبة الأولى والثانية، ويُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي هذه الأصوات بين المترشحين، فإنه يُعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الأصغر سناً.

ونلاحظ أن المشرّع الجزائري، من خلال قانون البلدية (10/11) أنه في حالة تساوي الأصوات يُعلن المترشح الأصغر سنا رئيسا للمجلس الشعبي البلدي أي بمعنى أن المشرّع الجزائري أخذ بقاعدة الأصغر

129- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 86.

130- د. عمر صدوق، المرجع السابق، ص 103.

131- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 208.

سنا خلافا لما كان عليه في قانون البلدية (08/90) الذي كان يأخذ بقاعدة الأكبر سنا، ولعلّ العبرة في ذلك هو أن يمنح الفرصة للشباب، وبذلك يسعى المشرّع إلى تشييب المجلس الشعبي البلدي.

وبالرجوع إلى قانون البلدية (10/11) مقارنة بالقانون العضوي للانتخابات (01/12)، نجد أن القانون العضوي للانتخابات جاء أكثر تفصيلا وتحديدا لكيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن كان هناك إختلاف بين أحكام القانون العضوي وقانون البلدية من حيث تحديد طريقة إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، خاصة لما جاء في نص المادة (65) من قانون البلدية، والملاحظ من خلال نص المادة أنها لم تحسم بدقة مجال الصدارة، هل العبرة تكون بمتصدر القائمة والقائمة الأخرى المتساوية في حصصها مع القائمة الأولى أم أن مجال المنافسة يمتد إلى كل الفائزين بمقاعد في القائمتين حيث أن هذه الفقرة من المادة جاءت مطلقة ولم تحسم الأمر ⁽¹³²⁾، بالإضافة إلى أن نص المادة (80) من القانون العضوي للانتخابات (01/12)، والتي فتحت المجال لجميع المرشحين في القوائم لتقديم مرشح لرئاسة المجلس وذلك في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة، والتي تحصّلت على (35%) من المقاعد على أن تقدّم مرشح، وبذلك تكون قد فتحت الباب أمام جميع القوائم ونظرا لهذا الاختلاف بين أحكام القانون العضوي (01/12) من خلال نص مادته (80) وقانون البلدية (10/11) من خلال نص المادة (65)، ومن هنا يُطرح السؤال: أيّ النصين واجب التطبيق؟

إلا أننا نرى أن النص الواجب التطبيق هو نص القانون العضوي وذلك يعود إلى:

- إن القانون العضوي أعلى درجة من قانون البلدية أي أن المادة (80) تحجب وتنسخ المادة (65) المذكورة.
- إن قانون البلدية صدر في شهر جوان 2011 بينما صدر القانون العضوي للانتخابات (01/12) في شهرجانفي 2012 وجاء بذلك تاليا للأول ناسخا له وبالتالي فهو الأولى بالتطبيق.
- إن القانون العضوي هو القانون الخاص وبذلك تُطبق القاعدة المعروفة الخاص يقيد العام، ونحن نذهب إلى ما ذهب إليه الدكتور/ "عمار بوضياف" في هذا المنحى من خلال الإعتبارات المذكورة آنفا.

ويُنصّب رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يوما الموالية لإعلان النتائج بمقرّ البلدية، وبحضور أعضاء المجلس الشعبي البلدي، في جلسة علنية يترأسها الوالي.

إلا أنه وفي حالة الظروف الإستثنائية، أو ظهور مانع يجعل من تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي (133) غير ممكن فإنه يُنصب خارج مقر البلدية في مكان يحدده الوالي (134)، وبعد تنصيبه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتشكيل هيئة تنفيذية، وذلك بتعيينه لعدد من النواب وذلك حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتتراوح ما بين (2) و(6) أعضاء (135)، وبعد ذلك يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده على إعداد محضر رسمي بينه وبين الرئيس الجديد، وذلك في غضون 08 أيام التي تلي تنصيبه، وتُرسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي، أما في حالة ما إذا تمّ تجديد العهدة الإنتخابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد ألزمه المشرع بأن يقدم عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي (136) من خلال هيئته التداولية أو التقريرية، والهيئة التنفيذية شبيهة إلى حدّ التطابق بين البرلمان والحكومة، بالرغم ما يوجد بينهما من إختلاف، فالبرلمان هو سلطة تشريعية وظيفته التشريع، والحكومة هي سلطة تنفيذية وظيفتها التنفيذ، والأصل إستقلال كل من السلطتين، وأن تمارس كلا منهما إختصاصاتها بكل إستقلالية في حين أن المجلس الشعبي البلدي والمجلس التنفيذي يمارسان وظيفة واحدة وهي وظيفة إدارية على المستوى المحلي (137).

الفرع الثاني/ إختصاصات وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بدور مزدوج بإعتباره ممثلاً للدولة تارة، وبإعتباره ممثلاً للبلدية تارة أخرى (138)، ومن حيث الرقابة يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة وصائية من طرف الوالي حينما يمثّل البلدية، أمّا حينما يُمارس صلاحياته بإعتباره ممثلاً للدولة فإنه يخضع إلى السلطة الرئاسية للوالي بكل ما يترتّب عنها من نتائج (139) للتمييز بين السلطة الرئاسية والوصائية، وهذه الإزدواجية التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه تارة يرتدي قبعة الدولة وتارة أخرى يرتدي قبعة البلدية فهذه الإزدواجية لا تنفي عنه الإستقلالية كونه أولاً وأخيراً يُنتخب من طرف الشعب، فمنح المشرع لرئيس

133- في بعض التشريعات المقارنة وخاصة في التشريع اللبناني نجد أن رئيس المجلس الشعبي البلدي (رئيس البلدية) لا يتمّ انتخابه من طرف أعضاء المجلس وإنما يتمّ انتخابه من طرف الناخبين حيث يرى الدكتور نواف كنعان بالرغم من أن إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بورقة مستقلة يُتيح الفرصة للناخب في المدينة أو البلدة انتخابه للرئيس على ضوء معرفته بكفاءة وخبرة وسلوك الرئيس المنتخب مما يحقق الحيطة والإستقلالية في الإختيار.

134- انظر المادة (67) من قانون البلدية (10/11).

135- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 87.

136- انظر المادة (66) من قانون البلدية (10/11).

137- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 80.

138- د. عمر صدوق، المرجع السابق، ص 105.

139- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 190.

المجلس الشعبي البلدي هذه الصفة كونه يمثّل البلدية في جميع أعمالها وتصرفاتها إنما يعود إلى فكرة الشخصية المعنوية، حيث أن البلدية ولكونها تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنها تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، لذا أسند قانون البلدية مهمة تمثيل البلدية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك حتى يُمارس مجموعة إختصاصات⁽¹⁴⁰⁾، ونظرا لأنه محور دراستنا لكون مجموع الإختصاصات التي يتمتّع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه يمثّل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، وبالرغم من أن معظم الإختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء بإعتباره ممثّلا للدولة أو ممثّلا للبلدية، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة سواء أكانت محلية أو وطنية، ولعلّ من أهم الإختصاصات التي يمارسها بإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس هو:

أنه يرأس هذه الهيئة التنفيذية ويمثّل البلدية في جميع أعمالها، وفق الشروط والأشكال التي ينصّ عليها القانون⁽¹⁴¹⁾.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي كذلك بترؤس المجلس الشعبي البلدي ويقوم بإستدعائه ويعرض عليه المسائل التي تدخل في إختصاصاته، كما يعمل على إعداد جدول مشروع أعمال المجلس⁽¹⁴²⁾. كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى أنّه يعمل على تنفيذ ميزانية البلدية، ويُعتبر هو الأمر بالصرف، وفي جميع الحالات يتّخذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تسهل عملية تنفيذ مداورات المجلس، ويقدم تقرير منظم حول الوضعية العامة للبلدية، ومدى تنفيذها للمداورات، كما يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تحرير جلسات ودورات المجلس وتنظيمها، بالإضافة إلى أنه يقوم بإستدعاء الأعضاء لحضور دورات وجلسات المجلس، ويتّراس الجلسات ويُدير النقاشات، ويعمل كذلك على حفظ النظام العام داخل المجلس، ويقوم بتعيين كاتب الجلسة، كما يعمل على تطبيق محاضر المداورات.

وحتى يقوم رئيس المجلس بما أنيط به من إختصاصات فقد أجاز له القانون، أن يختار نوابًا يساعده في إدارة شؤون المجلس، ومن الناحية النظرية يظهر أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بأعماله مستعينا

¹⁴⁰ - د. بعلي محمد الصغير، المرجع نفسه، ص 88.

¹⁴¹ - انظر المواد (74)،(78) من قانون البلدية (10/11).

¹⁴² - انظر المادة (79) من قانون البلدية (10/11).

بذلك بنواب، إلا أنه من الناحية الواقعية أو العملية فهو صاحب السيطرة الفعلية، ويقوم بالأعمال بصفة انفرادية دون مشاركة النواب⁽¹⁴³⁾.

الفرع الثالث/ إنهاء مهامه

خلافاً للأوضاع العادية التي تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تتمثل في حالة الوفاة أو في حالة إنتهاء العهدة الانتخابية (05 سنوات) إلا أنه هناك حالات أخرى تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي بصفته رئيساً، والتي تتمثل في الاستقالة أو التخلي عن المنصب.

أولاً/ الإستقالة

لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الحق في تقديم إستقالته من رئاسة المجلس، وتتمثل الإستقالة في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس⁽¹⁴⁴⁾.

وجدير بالذكر أن إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة إنما هي استقالة من رئاسة المجلس أي بمعنى تزول عنه صفة الرئاسة مع بقاء صفة العضوية بالمجلس، وهذا ما نصت عليه المادة (73) من قانون البلدية (10/11)، وبحسب ما جاء في قانون البلدية (10/11) حيث أوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يريد أن يستقيل أن يدعو المجلس للإنعقاد من أجل أن يقدم أمام الأعضاء إستقالته حيث يثبت المجلس هذه الإستقالة بموجب مداولة بإعتباره هيئة تداولية، وترسل هذه المداولة إلى الوالي، ولا تُعتبر إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي نافذة أو سارية المفعول إلا ابتداء من تاريخ إستلامها من طرف الوالي، حيث يتم إصاق المداولة التي يتم إثبات إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بلوحة الإعلانات بمقر البلدية، وذلك حتى يتسنى للجمهور العلم بها، وهذا ما يجسد مبدأ الشفافية. وبالرجوع إلى نص المادة (44) من قانون البلدية (08/90) نجد أنها قد حددت مدة سريان أو نفاذ إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة (01) شهر واحد، وهي مدة طويلة إذ يتدرج رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم إستقالته ويتصل من مهامه ويقفل من نشاطه مما يعود بالسلب على أعمال المجلس، والتي تؤدي بدورها إلى تعطيل مصالح المواطنين، لذلك جاء قانون البلدية (10/11) ليُعالج مثل هذه الوضعية، حيث إعتبر إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي نافذة منذ تاريخ إستلامها من طرف الوالي وهذا تفادياً

¹⁴³- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 214.

¹⁴⁴- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 217.

لأبي إشكال قد يُطرح في هذا الشأن⁽¹⁴⁵⁾، إلا أنه ما يُلاحظ من نص المادة (73) من قانون البلدية (10/11) أن المشرّع لم يُلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تقديم استقالته من ذكر الأسباب التي دفعته لذلك.

ثانيا/ التخلي عن المنصب بسبب الإستقالة

جاء في نص المادة (74) من قانون البلدية (10/11):«يُعدُّ متخليًا عن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يُجمع المجلس طبقا لنص المادة (76) أعلاه بتقديم إستقالته أمامه كما هو محدد في نص القانون».

ومن خلال نص المادة يتبيّن أن المشرّع الجزائري قد جاء بحالة جديدة لم تكن موجودة ولم يكن منصوص عليها في قانون البلدية (08/90)، وهي أن يتخلى رئيس المجلس الشعبي عن المنصب بسبب الإستقالة، حيث إذ لم يجمع رئيس المجلس الشعبي البلدي أعضاء المجلس من أجل تقديم استقالته يعد ذلك تخليا عن المنصب، ويثبت المجلس ذلك في أجل 10 أيام بعد (01) شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس وبحضور الوالي وممثليه، إذ بذلك يكون المشرّع قد ألزم المجلس الشعبي البلدي بالإنعقاد في دورة غير عادية لإثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منصبه وذلك خلال 10 أيام بعد (01) شهر من غياب الرئيس، حيث يتم إستخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتخلي عن منصبه وذلك عملا بنص المادة (65) من قانون البلدية (10/11)، كما يتم إلصاق المداولة بمقر البلدية، حتى يتم إعلام الجمهور بذلك.

ثالثا/ التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر

طبقا لنص المادة (75) من قانون البلدية (10/11) والتي جاء فيها: «يُعتبر في حالة تخلي عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي لأكثر من (01) شهر، ويُعلن ذلك من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي...» من خلال نص المادة فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتغيّب عن المجلس لمدة أكثر من (01) شهر من دون أن يقدم مبررًا لغيابه، يعتبر في حالة تخلي عن المنصب، وفي حالة ما إذا مرّت أكثر من 40 يومًا عن غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي من دون أن يبادر المجلس من خلال أعضائه إلى الإنعقاد في جلسة إستثنائية، فيقوم الوالي بإستدعاء المجلس للإنعقاد وهذا لأجل إثبات غياب

145- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 210.

- انظر المادة (73) من قانون البلدية (10/11).

رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومن ثمة إعتبره متخلى عن منصبه، ويتم بعد ذلك إستخلافه طبقا لأحكام المادة (72)، ويُعوّض رئيس المجلس المتخلى عن منصبه برئيس آخر وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة (65) من قانون البلدية (10/11).

خلاصة الفصل الأول :

لقد حاولنا من خلال هذا الفصل توضيح الإطار القانوني للرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة محلية منتخبة، وصورة من صور تطبيقات الإدارة المحلية وذلك من خلال تحديد مفهوم الرقابة الإدارية ، وإن تعددت تعريفاتها فإنها تتفق جميعها في اعتبار الوصاية الإدارية إحدى الوسائل الإدارية والقانونية التي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإدارية وإحترام مبدأ المشروعية والحفاظ على المصلحة العامة من سوء استعمال المجلس الشعبي البلدي لسلطاته أو تقصيره في أداء مهامه، وعلى الرغم من أن المشرع الجزائري لم يضع تعريفا محددًا للرقابة الإدارية، إلا أنه أفرد لها بابا بأكمله في الدستور وذلك في الفصل الأول وهذا ما يعكس مدى حرصه على وجوب إحترام هذه الهيئات للقوانين والتنظيمات .

كما تطرقنا إلى تحديد بعض خصائص الرقابة الإدارية ، كونها رقابة إدارية لأنها تمارس من قبل جهة إدارية بموجب قرارات إدارية، وترتبط هذه الرقابة وجودا وعدما بوجود أشخاص لامركزية مستقلة عن السلطة المركزية ، كما لا تمارس هذه الوصاية إلا بموجب نص صريح يجيزها، نظرا لأنها رقابة إستثنائية. كما تطرقنا إلى التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية نظرا للتدخل الذي قد يحصل بينهما، وبينما أوجه الاختلاف بين الرقابتين، كما حاولنا تحديد مبررات لجوء إقرار السلطة المركزية للوصاية الإدارية ، وجهات ممارسة هذه الرقابة سواء أكانت جهة مركزية كالوزير أو جهة غير ممرضة كالوالي أصالة ورئيس الدائرة تفويضا .

ونظرا لأن الرقابة الإدارية قد تمس بإستقلال المجلس الشعبي البلدي فقد بينا القيود التي ترد عليها حتى تبقى في حدود القانون وفي إطار المشروعية.

كما تضمن هذا الفصل أيضا الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي كونه الجهة المشمولة بالرقابة، من خلال تسليط الضوء على المجلس الشعبي كهيئة مداولة، وتوضيح مقومات إستقلاليته، وكيفية تشكيله وسير أعماله وإختصاصاته، كما تطرقنا أيضا إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ب إعتباره هيئة تنفيذية للمجلس إذ أن كل هيئة تقريرية تحتاج إلى هيئة تنفيذية تظهرها إلى الوجود، إذ بينا كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وإختصاصاته بلإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس و طرق إنهاء مهامه .

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين

في قانون البلدية (10/11)

بالرغم من الإستقلالية التي يتمتع بها المجلس الشعبي البلدي كونه جهاز منتخب، إلا أن هذه الإستقلالية لا تنفي وجود نوع من الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية على هذا المجلس، وذلك قصد تحسس مواطن الخلل ومن ثمة العمل على إصلاحها، كما تعمل سلطة الوصاية على مراقبة مدى إحترام المجلس للقانون في عمله، أو حتى في إختيار أعضائه، أو في سيرة الهيئة ككل، لذا فرض المشرع نطاقاً رقابياً إدارياً على المجلس الشعبي البلدي سواء كهيئة مداولة أو كجهاز تنفيذي، ولعلّ الهدف من فرض هذه الرقابة هو حتى

لا يحيد المجلس عن القانون، ويكون عمله في إطار المشروعية، وإن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الإستقلالية، أمر من شأنه أن يُبعدنا أكثر عن النظام اللامركزي (146).

كما تلعب الرقابة التي تتولاها الجهات المركزية، أو سلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي دورا هاما وكبيرا في احترام المجلس لمبدأ المشروعية، وسيادة القانون، فالنظام الرقابي الإداري الذي يمارس على المجلس الشعبي البلدي، أشبه ما يكون بالجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخلل ومن ثمة تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب (147).

وقد أفرد المشرع الجزائري بابا بأكمله في الدستور، وهو الباب الثالث بعنوان: الرقابة على المؤسسات الإستشارية، حيث جاء في نص المادة (162) منه: «المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها».

ومن خلال نص المادة المذكورة أعلاه، يتبين مدى أهمية الرقابة و دورها في مدى احترام مؤسسات الدولة للقانون ، ومن ثمة الرقابة على المجالس الشعبية البلدية على الرغم من كونها مجالس منتخبة. وقد تطال هذه الرقابة الأعمال كما تطال الأشخاص، كما تطال الهيئة ككل (148)، وإن تعدد مظاهر الرقابة على المجالس الشعبية البلدية يعكس مدى أهمية تلك المجالس، وهذا نظرا لما تتمتع به من اختصاصات سواء في المجال الثقافي، أو الإقتصادي، أو الإجتماعي، أو التربوي. وكما سبق القول أن من أهم مظاهر الرقابة التي تطال أعضاء المجلس هو الإيقاف والإقصاء والإقالة، أما الرقابة التي تطال الأعمال فتتمثل في المصادقة والبطان (الإلغاء) والحلول، أما الرقابة التي تمارس على الهيئة ككل فإنها تتمثل في حل المجلس ويُعتبر أخطر إجراء حيث يُعتبر كعقوبة تسلطها السلطة على المجلس (149).

كما أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرارات سلطة الوصاية متى ارتأى له أنها مخالفة للقانون، ومهاجمته إما عن طريق رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية. وسوف نحاول من خلال هذا الفصل التطرق لمظاهر الرقابة الإدارية التي تمارس على المجلس الشعبي البلدي، بنوع من التحليل وذلك من خلال مبحثين، نعالج في المبحث الأول: الرقابة على أعضاء المجلس وأهم النتائج المترتبة عنها، وفي المبحث الثاني: الرقابة على الهيئة وأعمالها وذلك من خلال كيفية ممارسة هذه الرقابة وما يترتب عنها من آثار ونتائج.

146 - د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 222.

147 - د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 93.

148 - د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 116.

المبحث الأول

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

لقد خوّل القانون لسلطة الوصاية رقابة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك وفقا لما حدّده القانون ووفق إجراءات وشكليات معينة، وتمارس السلطة الوصية هذه الرقابة من خلال الوالي الذي يعتبر ممثلا للدولة والسلطة المركزية على مستوى الولاية (150)، والملاحظ أن المشرّع قد أبقى على نفس أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والتي تتمثل في الإستقالة التلقائية والإيقاف والإقصاء، إلا أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (10/11)، نجد أن المشرّع قد أبقى على نفس أشكال الرقابة على أعضاء المجلس التي كان منصوصا عليها في قانون البلدية (08/90) مع وجود بعض الملاحظات.

المطلب الأول

الإيقاف كتجميد مؤقت لعضوية المنتخب

يعتبر الإيقاف أحد مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصائية على العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، وذلك في حالات حدّدها القانون وبيّن كیفياتها وفق إجراءات و أشكال معينة.

الفرع الأول/ مفهومه

طبقا لنص المادة (43) من قانون البلدية (10/11) والتي جاء فيها: «يُوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرّض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو إكمال تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية».

ومن خلال إستقراءنا لنص المادة المذكورة أعلاه، يتبين أن الإيقاف يعني تجميد عضوية النائب بالمجلس الشعبي البلدي (151)، ويترتب على ذلك عدم حضوره لإجتماعات المجلس بصفته عضواً به، ولا المشاركة في المداولات ولا العمل مع اللجان، وذلك إلى غاية أن تفصل الجهة القضائية المختصة بحكم يُثبت براءة هذا العضو بما كان متابعاً من أجله، وعليه فإن تعرض العضو المنتخب إلى متابعة قضائية يستمر توقيفه حتى تُصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي بشأنه (152).

150- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، الجزائر، منشورات دحلب، 1999، ص 137.

151- د. مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 291.

152- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 220.

الفرع الثاني/ سبب الإيقاف

إذا فتجميد عضوية المنتخب وتوقيفه عن ممارسة نشاطه الإنتخابي تعود في الأساس إلى المتابعة الجزائية، وذلك حسب نص المادة (43) من قانون البلدية (10/11)، تكون هذه المتابعة بسبب جنائية أو جنحة متصلة بالمال العام كجريمة إختلاس المال العام(153)، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو أنه اتخذت ضده مجموعة تدابير قضائية تجعل من إستمرارية ممارسته للعهد الإنتخابية غير ممكنة. فإنتخاب الشخص وإكتسابه للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي يعود أولاً وأخيراً، إلى الثقة التي وضعها فيه منتخبيه، ومن ثمة لا يمكن أن يستمر العضو في ممارسة عهدته الإنتخابية إذا ما ثبت ما يمسّ هذه الثقة، خاصة وأن المجلس الشعبي البلدي يعمل على حماية المال العام، كذلك ما يدفع الجمهور إلى إختيار عضو معين لتمثيلهم هو حسن السلوك والسمعة، كما أن إتخاذ تدابير قضائية ضد الشخص تمنعه من حضور الجلسات.

أما عن مدة توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي فإنها تطول أو تقصر، وهذا متوقف على الجهة القضائية التي ستفصل في هذه المتابعة، ويبدأ سريان تجميد عضوية المنتخب من لحظة صدور قرار من الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة(154).

الفرع الثالث/ جهة الإختصاص بإصدار القرار

ويعود إصدار قرار التوقيف إلى الوالي الذي يعتبر جهة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي، أي أنه متى وصل إلى علم الوالي بأن عضواً من أعضاء المجلس محل متابعة جزائية طبقاً للحالات المذكورة في نص المادة (43) من قانون البلدية (10/11) فإنه يُصدر قراراً بتوقيف هذا العضو، وبالرجوع إلى نص المادة (43) من قانون البلدية (10/11) نجد أن المشرّع قد وضع فرضية على أساسها يتم توقيف العضو المنتخب، وهو أن تحول هذه المتابعة أو التدابير القضائية بين العضو وبين ممارسة مهامه الإنتخابية، ومنه نستنتج أن فحوى هذه الفرضية هو وضع المنتخب رهن الحبس المؤقت، إذ لا يُتصور أن يمارس العضو مهامه وهو داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان الحبس المؤقت(155)، وفي حالة ما إذا تم صدور حكم أو قرار عن الجهة القضائية، يقضي ببراءة المنتخب عمّا كان متابعاً من أجله، فإنه يستأنف ممارسة

153- د. بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 284.

154- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 162.

155- د. بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص 285.

نشاطه فوراً وبقوة القانون ودون الحاجة إلى إثبات ذلك بمداولة من المجلس الشعبي البلدي ولا حتى بقرار من الوالي (156).

أما عن كيفية إتصال الجهة الوصية الممثلة في الوالي بموضوع المتابعة للعضو، فإنها تعود إلى مهام النيابة العامة، التي قد تتصل أو تخطر إما المجلس الشعبي البلدي والذي بدوره يقوم بإخطار الوالي، أو يتم إخطار الوالي مباشرة.

ويهدف إجراء توقيف العضو المنتخب المتابع قضائياً إلى المحافظة على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، كما يُحافظ المجلس على شفافيته وحسن سمعته ولا أدلّ من ذلك على قوله عزوجل: «إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ» (157).

أما إذا كان حق التوقيف الذي يُتخذ في حق العضو المنتخب، الغاية منه هو من أجل أغراض سياسية وحزبية، أو بغرض الإنتقام أو تصفية حسابات، فإنه يكون معيب بعيب الإنحراف بالسلطة مما يجعله قابلاً للإبطال (158).

وعليه نستنتج أن التوقيف وإن كان مظهراً من مظاهر الرقابة الإدارية، التي تمارسها الجهة الوصية على عضو المجلس الشعبي البلدي و الذي يكون سببه المتابعة الجزائية لهذا العضو المنتخب، والتي تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية، أما جهة الإختصاص في إصدار قرار التوقيف فإنها تتمثل في الوالي على اعتباره سلطة وصاية، أما محل قرار التوقيف هو عدم تمكن المنتخب البلدي من ممارسة مهامه الانتخابية على الأقل لفترة مؤقتة، إلى حين صدور قرار من الجهة القضائية المختصة يقضي ببراءة المتهم مما نُسب إليه، أمّا عن الهدف والغاية من هذا الإجراء هو المحافظة على نزاهة ومصداقية وحسن سير المجلس الشعبي البلدي.

إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة (32) من قانون البلدية (08/90) ومقارنتها بنص المادة (43) من قانون البلدية (10/11)، نجد أن المادة (32) قد جاءت أكثر تفصيلاً وتدقيقاً من حيث إجراءات التوقيف التي تمارسها سلطة الوصاية، فمن حيث جوازية اتخاذ إجراءات التوقيف، جاء في نص المادة (32) من قانون البلدية (08/90): «عندما يتعرّض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه...»، وعبارة يمكن هنا جاءت على سبيل الجواز أي يمكن للوالي أن يتخذ قراراً بتوقيفه كما يمكن أن لا يتخذ هذا القرار، أي حسب السلطة التقديرية له، في حين نجد أن قانون البلدية (10/11).

156- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90)، أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، بحث مقدم لنيل شهادة

الماجستير في القانون العام كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 205.

157- سورة القصص الآية 26.

158- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 98.

ومن خلال نص المادة (43) منه جاء بغير هذه العبارة، حيث جاء فيها: «يوقف بقرار من الوالي...» وكأن بالنص يقيد الوالي في إصدار قرار التوقيف، خاصة وأنه حصر حالات التوقيف ومن ثمة لا يمكن له أن يوقف عضواً خارج هذه الحالات (159)، إلا أنه إذا نظرنا لهذا النص من زاوية أخرى نجده قد وسّع من صلاحية الوالي في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بإعتباره يمثل جهة وصاية، حيث يقوم الوالي بإصدار قرار التوقيف متى ثبتت له المتابعة القضائية مباشرة (160).

أما من حيث الشكل والإجراءات فإن نص المادة (32) من قانون البلدية (08/90) جاءت أكثر تفصيلاً من حيث إجراءات التوقيف، على غرار نص المادة (43) من قانون البلدية (10/11)، الذي شابه بعض الغموض، بالإضافة إلى أنه خلى من أكبر ضمانات للمنتخب البلدي في مواجهة السلطة الوصائية، وتتمثل في تعليل أو تسبب القرار، فمن حيث الإجراءات مثلاً، نجد أن الوالي لا يتخذ قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي إلا بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان رأي المجلس غير ملزم إلا أنه يعكس مدى التنسيق بين المجلس وسلطة الوصاية، كما لم يلزم قانون البلدية (10/11) الوالي بتسبب قرار التوقيف على عكس قانون البلدية (08/90)، الذي كان يلزم الوالي بتسبب قرار التوقيف، وهذا حتى لا يتسبب الوالي في ممارسة مثل هذا الإجراء لأن التسبب يُعتبر أهم ضمانات قانونية، حيث يسمح سواء لجهة الإدارة أو للجهة القضائية أو حتى للمجلس الشعبي البلدي من معرفة السبب الذي من أجله تم توقيف العضو (161)، وهذا ما يؤخذ على المشرع الجزائري في عدم إلزام الوالي بتسبب القرار، لأن التسبب أنجع الضمانات ضد التعسف لأن عدم التسبب سوف يضع المنتخبين أمام نوع من الغموض والحيرة (162)، بالإضافة إلى أن المشرع في نص المادة (43)، سكت عن لجوء من إتخذ قرار التوقيف ضده إلى الطعن فيه سواء بالطرق الإدارية كالتظلم أكان تدريجياً أو رئاسياً أو باللجوء إلى جهات القضاء الإداري المختصة بواسطة دعوى الإلغاء، ولا يفهم من سكوت المشرع عن أحقية الطعن أنه غير جائز، فالسكوت في معرض البيان بيان، طالما أنه لا يوجد نص يمنع اللجوء إلى الطعن.

المطلب الثاني

الإقصاء كإسقاط كلي ونهائي للعضوية

يُعتبر الإقصاء ثاني مظاهر الرقابة الإدارية التي تُمارس على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وفق القانون، وتمارسه جهة الوصاية حسب الكيفيات والإجراءات المنصوص عليها.

159- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 284 - 285.

160- Essaid Taibi, La démocratie a l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, revue idara, n°02, 1991, p 67.

161- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 152.

162- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 679.

الفرع الأول/ مفهومه

يختلف إجراء الإقصاء عن إجراء الإيقاف من حيث أن الإيقاف هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب الذي طاله هذا الإجراء، بينما الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية وفقا للأسباب والحالات التي حددها القانون (163)، فلا يُتخذ ولا يُلجأ إلى الإقصاء إلا إذا كان نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه، لأنه يعتبر إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو محتفظا بعضويته بالمجلس الشعبي البلدي (164).

ويرى الدكتور/ "نواف كنعان" «أن إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي هو إسقاط العضوية، ويتم إسقاطها بسبب فقدان العضو شرطا من شروط العضوية»، كما يرى أيضا «أن إسقاط العضوية تعود إلى إخلال هذا العضو بواجباته» (165).

فالإقصاء كإجراء يُتخذ ضد عضو المجلس الشعبي البلدي يعني أن تزول عن هذا العضو كامل صفة العضوية بالمجلس مما يؤدي إلى عدم حضور إجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي كعضو أو أن يكون ضمن تشكيلة إحدى اللجان، أو أن يقوم بأي ممارسة إنتخابية بصفته عضوا بالمجلس الشعبي البلدي، وهذا نظرا لوضعية المنتخب وسقوط صفة العضوية عنه المحددة طبقا للقانون، وهذا ما نصت عليه المادة (44) في قانون البلدية (10/11) والتي جاء فيها «يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محلّ إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار...»

الفرع الثاني/ سبب الإقصاء

يعود سبب إقصاء العضو من المجلس الشعبي البلدي، حسب نص المادة (44) من قانون البلدية (10/11) إلى أن هذا العضو يكون قد كان محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جرح لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية وكانت نتيجة هذه المتابعة أنه حُكم عليه نهائيا بالإدانة (166).

وعليه فمن أسباب إقصاء العضو هو حكم نهائي بالإدانة مترتب عن متابعة جزائية.

163- د. بوضياف عمار ، المرجع السابق، ص 287.

164- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 100.

165- د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 237.

166- بلعباس بلعباس: دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 139.

كما يُمكن اعتبار إجراء الإقصاء والذي يمثّل أحد مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين رقابة سابقة ولاحقة ويعني ذلك أن الشخص وعند تقدمه للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، يشترط فيه القانون العضوي للانتخابات (01/12) أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجنح بحكم نهائي يهدد النظام العام وهذا طبقا لنص المادة الخامسة (05) منه. ولذلك فالمترشح لعضوية المجلس لا بد أن لا يكون مسبقا قضائيا وإلا حُرّم من الترشح، ويتم استبيان ذلك من خلال التحقيق، الذي تقوم به الجهة الإدارية المختصة حول المترشح طبقا للملف المقدم، وطبقا لصحيفة السوابق القضائية والتي تحمل رقم (02)-. وعليه فإن الترشح لإكتساب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي يسبقه تحقيق إداري، للتأكد من عدم صدور أحكام ضد المترشح، وإن ثبت وجود أحكام فإنه يتم إسقاط عضوية هذا المترشح، فمن باب أولى أنه إذا ثبت صدور أحكام نهائية بالإدانة ضد عضو المجلس الشعبي البلدي أن يتم إسقاط عضويته. وليس بمعنى أن كل عضو تم متابعته قضائيا وانجر عن هذه المتابعة توقيفه، أنه بالضرورة سوف ينجر عن هذا التوقيف إقصاء، إذا فليس للتوقيف حجية على الإقصاء أي العبرة بصدور قرار نهائي ومشمول بالإدانة.

ويرد إجراء الإقصاء في بعض قوانين المشرق العربي ودول الخليج بعنوان الإقالة الحكيمة (167)، وعليه فوجود عضو المجلس الشعبي البلدي في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة (43) من قانون البلدية (10/11) وتمّت الإدانة بموجب قرار نهائي فإن العضو يكون مُقصى بقوة القانون.

الفرع الثالث/ جهة الاختصاص بإصدار قرار الإقصاء

يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوالي، ويتم تطبيق أحكام الإستخلاف بالمترشح الذي يليه مباشرة في الترتيب من نفس القائمة، ويتم الإستخلاف كذلك بموجب قرار من الوالي (168). إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة (33) من قانون البلدية (08/90) نجد أن الإقصاء يُعلن عنه من طرف المجلس الشعبي البلدي، في حين أن نص المادة (44) من قانون البلدية (10/11) منح إختصاص إصدار قرار الإقصاء للوالي، ونحن نرى أنه لا طائل من إجراء مداولة بخصوص من سوف يتم إقصائه، طالما أنه سيُقصى بقوة القانون وما قرار الوالي إلا لإثبات هذا الإقصاء. إلا أن المشرّع الجزائري أخذ منحى آخر في قانون الولاية (07/12) المؤرخ في 21 فبراير 2012 حيث نصّ في المادة (46) منه، والتي جاء فيها صراحة أن المجلس الشعبي الولائي يُقرّر إقصاء المنتخب بموجب مداولة (169)، وبذلك بقي المشرّع محافظا على فحوى نص المادة (33) من قانون البلدية (08/90).

167- د. يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص 168.

168- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 170

169- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية (07/12)، الطبعة الأولى، 2012، جسر للنشر والتوزيع، ص 327.

وبالرغم من أن إجراء إقصاء عضو منتخب بلدي يعتبر من ضمن الإجراءات الخطيرة لأنه يتعلّق بإسقاط هذه العضوية عن أحد من تمّ انتخابهم من أجل التمثيل الشعبي على المستوى المحلي، إلا أن الغاية المرجوة من اللجوء إلى مثل هذا الإجراء تعود بالأساس إلى المحافظة على مصداقية ونزاهة المجلس، ويضمن الشفافية في التمثيل طالما أن المنتخب البلدي عندما ترشح كان الهدف تمثيل فئة معينة من المنتخبين لهذا كان لزاماً أن يكون هذا التمثيل في أحسن صورة.

إلا أنه وعند استقراءنا لنص المادة (44) من قانون البلدية (10/11)، نجد أنها لم تحدّد وتبيّن كيفية إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي، عندما يكون ضمن إحدى حالات الإقصاء وهذا على غرار ما جاء به قانون البلدية (08/90) في نص مادته (51)، حيث جاء فيها «يُعوّض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفى، أو المستقيل، أو المقصي، أو المقال بمنتخب من بين أعضاء قائمته وفقاً لكيفيات محدّدة في المادة (48) من هذا القانون» حيث وضحت هذه المادة كيفية إستخلاف منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الإقصاء، وبالرجوع إلى نص المادة (71) من قانون البلدية (10/11) والتي حمل فحواها بعض اللبس حيث حدّدت كيفية إستخلاف منصب رئيس المجلس في حالة الوفاة أو الإستقالة أو التخلي عن المنصب أو حدوث مانع قانوني ولم تنص صراحة على حالة الإقصاء وإذا كانت حالة الوفاة والإستقالة قد نص عليها المشرّع صراحة فإن حالة التخلي عن المنصب فصلت فيها أحكام المواد (74) و(75) من قانون البلدية (10/11)، وهي لا تشمل على حالة الإقصاء ومن ثمة يُطرح التساؤل هل تدخل حالة الإقصاء ضمن حالة حدوث مانع قانوني، أم تطبّق بشأنه أحكام المادة (41) على إعتبار أنه أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ومن خلال ما سبق ذكره يتبيّن أن الإقصاء كإجراء رقابي تُمارسه سلطة الوصاية والمتمثلة في الوالي، يُعتبر إجراءً خطيراً لأنه يُزيل صفة العضوية عن عضو المجلس الشعبي البلدي، ويمنعه من مواصلة عهده الإنتخابية ويؤدي إلى تجريده من كل صفة العضوية بالمجلس البلدي بسبب الإدانة.

الجزائية(170).

المطلب الثالث

الاستقالة التلقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون

تُعتبر الاستقالة التلقائية من مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين، وهي تختلف عن كل من الإيقاف والإقصاء في بعض النواحي من حيث الإجراءات المتخذة بشأنها.

الفرع الأول/ مفهومها

يُقصد بها أن يُصبح العضو في حالة إستقالة مفروضة وذلك عند توافر الحالات التي حدّدها قانون البلدية (10/11) طبقاً لنص المادة (45) منه، ففي الغيابات المتكرّرة لعضو المجلس الشعبي البلدي أي عند غياب هذا العضو لثلاث غيابات من دون عذر مقبول أو سبب مشروع ففي هذه الحالة للوالي إعلان هذه الاستقالة المفروضة (171).

وطبقاً لنص المادة (45) من قانون البلدية (10/11) والتي جاء فيها «يُعتبر مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من (03) ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة الإستماع رغم صحة التبليغ يُعتبر قرار المجلس حضوري. يُعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك».

الفرع الثاني/ سبب الإستقالة التلقائية

من خلال ما جاء في نص المادة (45) يتبيّن أن سبب الإستقالة التلقائية هو تغيب العضو المنتخب لأكثر من ثلاث مرات عن حضور دورات المجلس خلال نفس السنة (172)، ومن دون أن يكون لغيابه عن هذه الدورات مبرر شرعي ومقبول، ويتوفر هذه الحالة تزول عنه صفة العضوية مع العلم أن المجلس الشعبي البلدي يعقد كل (02) شهرين دورة عادية وتكون مدة هذه الدورة 05 أيام (173).

وما يُفهم من نص المادة (45) من قانون البلدية (10/11) أن غياب العضو يكون غياباً عن الدورة ككل وليس غياباً يتعقب جلسات الدورة أي بمعنى إن غاب العضو عن جلسة من جلسات الدورة فإنه لا يُعتبر غياباً عن الدورة، فالغياب الذي يعتبر سبباً للإستقالة التلقائية هو أن يغيب طيلة الدورة، أي خلال (05) الخمسة أيام كاملة، ويكون ذلك خلال (03) ثلاث دورات في نفس السنة ومن دون تقديم أي عذر شرعي ومقبول، ومن ثمة يُعلن الوالي عن إستقالته تلقائياً، ويعتبر مثل هذا الإجراء جد معقول، إذ لا يُتصور ولا يُعقل بأي حال من الأحوال، أن يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته دون حضور الأعضاء (174). وبذلك يكون المشرّع الجزائري قد شدّد من الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال حرصه على الانضباط وحضور الأعضاء دورات واجتماعات المجلس التي يعقدها، وإعتبار أن عدم

171- د. عمر صدوق، المرجع السابق، ص 107.

172- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

173- انظر المادة (16) من قانون البلدية (10/11).

174- مكلل بوزيان: الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 2،

حضور هذه الدورات والجلسات إقراراً ضمناً من العضو المنتخب بتخليه عن القيام بواجباته المسندة إليه، وإنصرافه عن ممارسة العهدة الانتخابية وعدم تمثيل من انتخبه لأجل تسيير ورعاية مصالحهم. إلا أنّ المشرّع لم يُبين لنا من خلال نص المادة (45)، آثار تغيب عضو المجلس الشعبي البلدي عن الدورات الإستثنائية، ولعلّ سكوت المشرّع عن هذا الأمر هو أن المجلس الشعبي البلدي قلماً يعقد دورات إستثنائية، بالمقارنة مع الدورات العادية التي تصل إلى معدل (06) دورات في السنة، لذا اكتفى المشرّع بالحرص على الدورات العادية (175).

الفرع الثالث/ جهة الإختصاص بإصدار قرار الإستقالة التلقائية

ويعود إختصاص إصدار قرار الإستقالة التلقائية إلى المجلس الشعبي البلدي، الذي يُعلن عن إستقالة العضو تلقائياً لتغيبه عن حضور دورات المجلس طبقاً لنص المادة (45) من قانون البلدية (10/11)، ويقوم بعد ذلك بإخطار الوالي بالقرار. ومن خلال قراءتنا لنص المادة (45) نجدها جاءت مغايرة لنصوص المادتين (43) و(44) إذ أن هاتين المادتين، جعلتا من الوالي هو صاحب الإختصاص في إصدار قرار التوقيف أو الإقصاء أي يُثبت هذه الحالات عن طريق قرار، إلا أنه في المادة (45) وفي فقرتها الأخيرة جعل إصدار القرار المتعلق بالاستقالة التلقائية، من إختصاص المجلس الشعبي البلدي ويكون الوالي في هذه الحالة جهة إخطار، أي بعد إتخاذ المجلس الشعبي البلدي للقرار فإنه يُعلم به الوالي. ويتمثل محل قرار الإستقالة التلقائية في وضع حد نهائي ودائم للعضو البلدي المنتخب وذلك بإلغاء عضويته من المجلس، ويترتب على ذلك إستخلاف العضو المقال بعضو إحتياطي من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها (176). ولعلّ من أهم الضمانات التي منحها المشرّع الجزائري للعضو المنتخب والذي تمّ إعلان استقالته، هو أنه لا يتم إعلان غيابه من طرف المجلس إلا بعد أن يتم إستدعائه وسماعه لتبرير هذا الغياب. إلا أنه وبالرجوع لقانون البلدية (24/67) المؤرخ في 18 جانفي 1967 ووفقاً عند نص المادة (90) التي تنص على ما يلي: «كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية (03) ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته التصريح بإستقالته من قبل الوالي إلا إذا طعن في ذلك في خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة».

175- د. جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982،

ومن خلال نص هذه المادة ومقارنتها بنص المادة (45) من قانون البلدية (10/11) نجد أن المشرع قد أعاد صياغة هذه المادة ولو بشكل أقل تفصيلا، وفيه نوع من الإقتضاب إلى حد ما، حيث أن المادة (90) من قانون (24/67) جاءت أكثر تفصيلا من حيث الصياغة خاصة من حيث تبيان جهة الإختصاص بالفصل في قرار الإستقالة، ومن حيث الإجراءات خاصة فيما يخص حق المنتخب في الطعن في قرار الوالي.

غير أن المشرع تراجع عن التطرق إلى غيابات الأعضاء عن حضور الدورات في قانون البلدية (08/90) حيث جعل الإقالة الحكمية (177)، مرتبطة بوجود العضو في حالة من حالات التنافي، أو وجوده في حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب، ولم يتطرق المشرع أصلا لغيابات الأعضاء عن حضور الدورات، ليعود في قانون البلدية (10/11) ويجعل من الغيابات أحد الأسباب التي تضع العضو في خانة الاستقالة التلقائية.

إلا أنه ما يؤخذ على المشرع الجزائري من خلال صياغته لنص المادة (45) من قانون البلدية (10/11) أنه لم يتعرض أصلا لا تصريحاً ولا تلميحا ويجعل وجود المنتخب في حالة من حالات التنافي أو وجوده وهذا ما يستدعي وضع! في حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب كأحد أسباب الإستقالة التلقائية؟ نقطة إستفهام أمام هذا السكوت خاصة أن هاتين الحالتين وهما حالة التنافي وعدم القابلية للإنتخاب يُعتبران سببان معقولان جدا لأن يكون الشخص في حالة من حالات الإستقالة التلقائية (178).

بالإضافة إلى أن المشرع لم يتطرق إلى هاتين الحالتين حتى في حالة التوقيف والإقصاء، وإن كان قد تدارك مثل هذا الوضع في قانون الولاية (07/12) من خلال نص المادة (44) حيث إعتبر وجود العضو في حالة من هذه الحالات يُعرضه إلى الإقصاء مباشرة وبقوة القانون (179).

إلا أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (10/11) وإعادة قراءة ثانية للمادة (41) نجد أن المشرع يكون قد لمّح إلى مثل هذه الحالات حيث نص في المادة (41) منه «في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي البلدي يتم إستخلافه في أجل لا يتجاوز (01) شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي» فربما يقصد المشرع الجزائري بحدوث مانع قانوني للمنتخب هو وجوده في حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للإنتخاب.

ولعل الهدف الذي يرمي إليه المشرع من خلال إقراره لحالة الإستقالة التلقائية، هو الحرص على جعل المنتخب أكثر انضباطا وأكثر تحملا للمسؤولية وعدم التهرب منها خاصة وأن المجلس الشعبي البلدي نصب لتلبية حاجات الجمهور، والسهر على حسن سير المرافق العامة، فلا يُتصور بأي حال من

177- انظر المادة (31) من قانون البلدية (08/90).

178- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 223.

179- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية (07/12)، المرجع السابق، ص 326-327.

الأحوال أن الثقة التي وضعها الشعب في ممثليهم تكون نتيجتها هو عدم الإكتراث لإنشغالات ومصالح السكان إلا أنه يجب توضيح نقطة مهمة، وهو أنه لما صيغت المادة (45) من قانون البلدية (10/11) في إطار المشروع المتعلق بالبلدية، كانت صياغتها كالتالي «تنتهي بقوة القانون العهدة الانتخابية لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي الذي يكون حزبه السياسي قد تمّ حله قضائياً ويثبت إنهاء العهدة بقرار من الوالي» (180).

إلا أن لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، عملت على إسقاط هذه الصياغة من مشروع القانون المتعلق بالبلدية والذي يتمثل أنه في حالة ما إذا تم حل حزب سياسي من طرف جهة قضائية، فإن عضوية الأعضاء بالمجالس الشعبية البلدية والتي تنطوي تحت جناح هذا الحزب تنتهي بقوة القانون، ولعلّ الحكمة في إسقاط هذه المادة هو أن مجالها هو قانون الأحزاب السياسية وليس قانون البلدية، كذلك ما ذنب العضو الذي تم انتخابه ليكون ممثلاً للسكان عن أخطاء يرتكبها الحزب، كما أن المبدأ المتعارف عليه في الفقه الدستوري هو أن النائب بمجرد أن يتم إنتخابه يُصبح ممثلاً للمجتمع، ويسعى وراء المصلحة العامة وليس لخدمة الحزب أو الأغراض الحزبية، والقول بخلاف هذا يؤدي إلى معنى واحد هو أن الهدف من الترشح للحصول على مقاعد بالمجالس المحلية هو خدمة المصالح الضيقة للأحزاب السياسية وليس خدمة المصلحة العامة للبلاد وهذا ما يتنافى وقانون البلدية.

المبحث الثاني

الرقابة على الهيئة البلدية وأعمالها

إن الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على المجالس الشعبية البلدية لا تتوقف عند حدود الرقابة على الأشخاص المنتخبين فقط، أي لا تتوقف مظاهرها في التوقيف والإقصاء والاستقالة التلقائية، بل تتعداها إلى رقابة على الهيئة ككل أي رقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، حيث أجاز القانون لسلطة الوصاية وفي حالات معينة ومحدّدة ووفقاً للشروط وطبقاً للقانون أن تُمارس أكبر إجراء على المجلس والذي يُعتبر من أخطر أنواع الرقابة التي تُمارس عليه وهو حل المجلس الشعبي البلدي وفي نفس الوقت أحاط المشرّع هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات، كما أجاز أيضاً لسلطة الوصاية مراقبة أعمال المجلس بدء من التصديق إلى درجة الحلول وسوف نوضّح ذلك من خلال:

المطلب الأول

الرقابة على الهيئة البلدية

لعلّ من أخطر مظاهر الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي وفي إطار المحافظة على مبدأ المشروعية وسيادة القانون وحماية المصلحة العامة هو حل هذا المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول/ الحل

يُعتبر حل المجلس الشعبي البلدي أخطر ما يمكن أن تصل إليه حدود رقابة سلطة الوصاية، ويُقصد بالحل كإجراء رقابي هو القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونياً (181) مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال (182).

كما يُقصد أيضاً بحل المجلس الشعبي البلدي إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها. كما يُقصد بالحل أيضاً إنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي إنهاءً قانونياً (183) وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، فإجراء حل المجلس الشعبي البلدي يعد أخطر وسائل الرقابة التي تتخذها سلطة الوصاية تجاه المجلس، وعلى إعتبار أن المجلس الشعبي البلدي من أهم أركانه هو الإستقلالية كونه يتكوّن ويتشكّل من أعضاء منتخبين بطريقة ديمقراطية، وأن اللجوء إلى إتخاذ إجراء الحل يظهر كمساس بإستقلالية المجلس.

إلا أن المشرّع الجزائري عندما أجاز مثل هذا الإجراء فقد أحاطه بمجموعة من الضمانات

القانونية (184).

ونظراً لخطورة هذا الإجراء فأغلب القوانين تنص عليه بطريقة واضحة، ولقد نصّ عليه المشرّع الجزائري في قانون البلدية (10/11) وذلك بموجب نص المادة (46) حيث جاء فيها: «يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

- في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.

181- انظر المرسوم التنفيذي رقم (106/39) المؤرخ في 09 ماي 1993، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية (الجريدة الرسمية العدد 03).

182- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106.

183- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294.

184- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 74.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

- عندما يُصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تُعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.

- في حالة إندماج بلديات أو ضمّها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تصيب المجلس المنتخب. «

يتبين من خلال نص المادة المذكورة أعلاه أن المشرع قد عمد إلى حصر الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى مثل هذا الإجراء، حتى لا تُهيمن السلطة المركزية على المجالس الشعبية البلدية، خاصة وأن حل المجلس الشعبي البلدي وهو هيئة منتخبة عن طريق إنهاء وجوده وذلك قبل النهاية الطبيعية لمدته يُعد أخطر مظاهر تدخل السلطة المركزية في الهيئات المحلية اللامركزية على الإطلاق، الأمر الذي إقتضى من المشرع أن يُحيطه بعدة ضمانات حتى لا تتعسف السلطة في إستخدامه (185)، مع العلم أن المشرع قد إستحدث بعض الحالات في قانون البلدية (10/11) لم يكن منصوصا عليها في قانون البلدية السابق (08/90) ، ويعود ذلك بطبيعة الحال إلى الحقبة السياسية التي مرّت بها الجزائر، وتتمثل الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي في:

أولا/ خرق أحكام دستورية

إن مبدأ سيادة القانون يقتضي خضوع الدولة بهيئاتها وأفرادها للقانون (186) وإحترام مبدأ المشروعية، ويُعتبر الدستور أسمى قوانين الدولة لذلك لا بد على المجلس الشعبي البلدي أن يخضع في جميع أعماله وتصرفاته للقانون والدستور، وأن لا يخرق القواعد الدستورية، لأنه في حالة أي تجاوز أو خرق للدستور تلجأ السلطة إلى أعمال أحكام المادة (46) من قانون البلدية، وتعمل على حل المجلس الشعبي البلدي حفاظا على سيادة الدولة. وتعتبر حالة خرق الأحكام الدستورية من بين الحالات المستحدثة في قانون البلدية (10/11)، وحسناً فعل المشرع بالنص على هذه الحالة حتى لا يتجاوز المجلس مبادئ الدستور، وتكون أعماله وفق ما ينص عليه القانون.

ثانيا/ حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس

185- د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 235.

186- د. بوضياف عمار ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، الجزائر،

جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 08.

- د. بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 08.

ففي حالة ما إذا تمّ إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي، تقوم الجهة الوصيّة بحل المجلس الشعبي البلدي، ويتمّ إلغاء إنتخابات جميع أعضاء المجلس بناءً على وقوع مخالفة جسيمة لقانون الإنتخابات(187)، أما في الإلغاءات الجزئية للإنتخابات فإنه لا يقع حل المجلس الشعبي البلدي، أما في حالة الإلغاء الكلي فإنه يترتب عليه حل المجلس، حتى لا تفقد العملية الإنتخابية مصداقيتها، ومثل هذه الحالة مستحدثة في قانون البلدية (10/11) حيث لم ينص عليها المشرّع في قانون البلدية (08/90)، إلا أنه كان معمولاً بها في قانون الولاية(188).

إلا أن المشرّع لم يبيّن في نص المادة (46) من قانون البلدية (10/11) الأسباب التي قد تؤدي إلى إلغاء الإنتخابات المحلية، والتي تتعدّد أحياناً مما أبقى نوع من الغموض على هذه الفقرة من المادة، وهذا ما يستدعي بالضرورة إلى القول بأن إلغاء إنتخابات المجلس الشعبي البلدي يعود إلى وجود مخالفة جوهرية وجد جسيمة لقانون الانتخابات، وأن الحل هنا ووفق هذه الحالة جاء لإصلاح الوضع وإعادة الأمور لنصابها.

ثالثاً/ حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

إذا تقدّم أعضاء المجلس الشعبي البلدي بإستقالة جماعية، فإن المجلس في هذه الحالة يكون قد أفرغ من محتواه(189) وزال بزوال صفة العضوية عن أعضائه من جرّاء تقديم إستقالتهم والتي تجيز وتمنح الرخصة للسلطة المركزية من أن تلجأ لحل المجلس، فاعتبر المشرّع أن مثل هذه الحالة تُوجب العمل بأحكام المادة (46) من قانون البلدية (10/11).

غير أنه ومن إستقرائنا لنص المادة (46) نجد أنها لم تُبين طريقة تقديم الإستقالة الجماعية، بمعنى هل يقدّم كل عضو إستقالته على حدى، أم تُقدّم بصفة جماعية، كما لم يُوضّح النص الجهة التي تقدم لها الإستقالة، فإن كانت الإستقالة تقدم بصفة فردية فإنها فصلت فيها نص المادة (42) من قانون البلدية (10/11) وإن حل المجلس أمام هذه الوضعية، خاصة حالة الشغور التي يصبح يتخبّط فيها، أمر وإجراء جد معقول ويتماشى مع الواقع إذ كيف للمجلس من أن يقوم بما أوكل له من مهام واختصاصات ومن يقوم بهذه المهام مستقيل غير موجود؟

وهنا كان لا بدّ من تدخل السلطة لأجل إصلاح الوضع والخروج من مثل هذه الوضعية حفاظاً على المصلحة العامة وعد تعطيل المصالح و الشؤون المحلية، إلا أن حالة إستقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي، هي حالة عرضية وقلما تحدث، خاصة وأن المجلس يجمع بين العديد من التيارات

187- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295.

188- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 181.

189- بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص 210.

السياسية ولكل تيار وجهة نظر (190)، مع العلم أن المشرع أبقى على نفس الحالة والتي كان منصوصا عليها في قانون البلدية (08/90) وذلك من خلال نص المادة (34) منه.

رابعا/ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

فعندما يكون هناك إختلالات خطيرة داخل المجلس الشعبي البلدي، والتي تتجلى وتظهر من خلال تسيير البلدية، وقد تؤدي هذه الإختلالات إلى المساس بمصالح الأفراد والمواطنين وتمس بطمأنينتهم، فهنا تتدخل السلطة المركزية وتحل المجلس الشعبي البلدي نظرا لأنه حاد عما أنشأ من أجله، فغاية وجود المجلس الشعبي البلدي هو العمل على تحقيق التنمية المحلية من خلال تلبية حاجيات ومصالح السكان ورعاية الشؤون المحلية والعمل على إرساء الطمأنينة والسكينة والأمن العام في أوساط المواطنين، فإذا خرج عن هذا المسار وأصبح هو في ذاته يُعطل حركة التنمية وعدم رعاية مصالح السكان ويتجلى ذلك من خلال سوء التسيير والتي تؤدي بدورها إلى المساس بالمصالح الخاصة وطمأنينة المواطنين، فأمام هذه الوضعية لا يكون سبيل إلا حله. ويتم حل المجلس من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله، فالهيئة اللامركزية التي تُصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف تستحق الحل (191).

وحتى تحل السلطة المجلس الشعبي البلدي يجب أن تتصف الإختلالات التي تعتره بالخطيرة، وأن تكون مؤكدة ومثبتة، وتتأكد وتثبت من خلال التسيير البلدي أي أن يظهر هناك عجز في التسيير أو حتى سوء في التسيير، وجعلها إحتماوية من حيث المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

وللإشارة أن هذه الحالة تم العمل بها بموجب الأمر (03/05) المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم للقانون (08/90) المتعلق بالبلدية، حيث مست إضافة نص المادة (34) منه وهذا ما نشر في الجريدة الرسمية العدد (50) لسنة 1990 (192).

وإقرار المشرع لهذا الأجراء، هو نتيجة للتجربة التي مرّت بها البلاد، حيث أثبت الواقع أن الكثير من البلديات أصابها خلل كبير في التسيير، مما أدى بها إلى العجز المالي التي أصبحت تتخبط فيه مما إنجر عنه تعطيل للمصالح العامة وتوقف لعجلة التنمية، مما استدعى حلها.

خامسا/ عندما يُصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

لقد أجاز المشرع للسلطة المركزية حل المجلس الشعبي البلدي، وذلك عندما يُصبح عدد أعضاء المجلس أقل من الأغلبية المطلقة، ويُصبح عدد أعضاء المجلس أقل من الأغلبية المطلقة جرّاء الاستقالات أو

190- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295-296.

- بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، ص 117.

191- د. محمد عمر الشبوكي، المرجع السابق، ص 309.

192- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 296.

التوقيفات أو الإقصاءات أو الوفاة أو بحدوث أي مانع قانوني آخر، وفي هذه الحالة تلجأ السلطة إلى حل المجلس بالرغم من تطبيق أحكام نص المادة(41) من قانون البلدية (10/11) والمتعلقة بالإستخلاف، فمن غير المعقول أن يستمر المجلس في العمل وعقد الجلسات وهو يفتقد للأغلبية المطلقة، فبثبوت هذا المانع يرفع الوالي تقريره إلى وزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله إلى مجلس الوزراء لأجل إصدار مرسوم الحل(193)، ويعتبر حل المجلس أمام هذه الوضعية أمرا طبيعيا جدا، طالما أن المجلس عندما يتداول بشأن مسألة ما فالتصويت يكون بالأغلبية حتى تمرر المداولة، وعندما يُصبح عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام نص المادة (41) والتي تتعلق بالاستخلاف، ويكون المجلس بذلك فاقداً للآلية القانونية للتداول وهي الأغلبية(194) التي بموجبها يفصل فيما لديه من مسائل.

سادسا/ حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي

إن الخلافات التي قد تنشأ بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا نظرا لتباين وجهات النظر واختلاف التوجهات السياسية أمر وارد وطبيعي، لكن أن تصل هذه الخلافات إلى مستوى يُوصف بالخطير يعيق معه السير الحسن والعادي لهيئات البلدية، فهذا أمر غير مقبول، لأن العضو بمجرد إكتسابه العضوية داخل المجلس الشعبي البلدي ينصهر مع جميع الأعضاء لأجل تحقيق المصلحة العامة، وإذا ما وصل الأمر إلى درجة الخطورة فيتدخل الوالي بإعتباره جهة وصية، ويوجه إعدارا للمجلس لأجل تسوية الخلافات الحاصلة فإذا لم يستجب المجلس لهذا الإعدار، يقوم الوالي برفع تقريراً إلى وزير الداخلية لإستصدار مرسوم بحل المجلس.

إلا أن الواقع العملي أثبت لجوء الولاية ورؤساء الدوائر في كثير من الأحيان إلى القيام بمحاولات صلح بين أعضاء المجلس في حالة الإختلافات المستعصية(195)، وذلك حتى لا يؤدي طول أمد هذه الخلافات إلى تعطيل سير عمل المجلس، والذي ينجر عنه عرقلة حركة التنمية ومصالح المواطنين وحتى لا يلجأ إلى حل المجلس.

والجدير بالذكر أن هذه الحالة كان منصوصا عليها في قانون البلدية (08/90) في نص المادة (34) منه.

سابعا/ حالة إندماج بلديات أو ضمّها أو تجزئتها

وتعتبر هذه الحالة من ضمن الحالات التي يتم فيها حل المجلس الشعبي البلدي، وهذا أمر طبيعي يستدعي حل المجلس، لأن عدد البلديات تتحكم فيه عدة عوامل سياسية وإدارية وجغرافية واقتصادية، فإذا ما تم تجزئة بلدية إلى عدة بلديات أو ضمّ واندماج عدة بلديات في بلدية واحدة، فإنه يتم في هذه الحالة

حل المجلس الشعبي البلدي الذي تم ضمّه أو إندماجه أو تجزئته لأنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تسيّر البلدية بعدة مجالس أو أن تسيّر عدة بلديات بمجلس واحد (196)، ومثل هذه الوضعية التي تستدعي حل المجلس قد تم التنصيص عليها في قانون البلدية (08/90) بموجب نص المادة (34).

ثامنا/ حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

إن الهدف من انتخاب المجلس الشعبي البلدي هو تنصيبه وتسيير هيئات البلدية وإدارة الشؤون المحلية ورعاية مصالح الأفراد، فإن تم إنتخاب المجلس وحالت ظروف إستثنائية دون التمكن من تنصيب هذا المجلس فإن السلطة المركزية تعمل بموجب نص المادة (46/ فقرة أخيرة) وتحل المجلس الشعبي البلدي وهذا نظرا لعدم تحقق الغاية من إنتخاب المجلس وهو تنصيبه ومباشرة إختصاصاته، وتعتبر مثل هذه الوضعية مستحدثة في قانون البلدية (10/11)، إذ لم يكن منصوصا عليها في قانون البلدية (08-90). إلا أنه ما يؤخذ على هذه المادة أنها جاءت بمصطلحات مطلقة وفضفاضة (197)، حيث أن عبارة ظروف إستثنائية هي عبارة صيغت على الإطلاق، حيث لم يوضّح المشرّع ما هي هذه الظروف الإستثنائية، كما أنه لم يضبطها بحالات محدّدة، وكان الأجدر به توضيحها وضبطها حتى لا تتعسف السلطة الوصائية في إستعمال هذا الحق ضد هذه المجالس الشعبية البلدية، وعليه فعدم التمكن من تنصيب المجلس يؤدي إلى حله لأن العبرة ليست بإنتخاب المجلس بل بمباشرة إختصاصاته المنوطة به من أجل تحقيق ما يمكن تحقيقه من برامج تنموية تُسهم في تطوير وتحسين المستوى المعيشي للمواطن. أما عن الصيغة والآلية القانونية التي يتم بها حل المجلس الشعبي البلدي، فقد نصّت عليها المادة (47) من قانون البلدية (10/11) حيث يتم حل المجلس بإصدار مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء ويصنف هذا المرسوم في خانة المراسيم الرئاسية، ذلك لأن الجهة التي تتولّى الإصدار هو رئيس الجمهورية (198). والجدير بالذكر أن نفس المرسوم الذي ينص على حل المجلس ينص كذلك على تجديده، وقد تم العمل بمثل هذه الحالة من خلال المرسوم الرئاسي (254/05) المؤرخ في 20 جويلية 2005 والمتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو على سبيل المثال وذلك تطبيقا لنص المادة (34) من قانون البلدية (08/90).

إلا أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (08/90) وفي نص مادته (35) التي تنص على أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، إلا أنها لم تحدّد هذه المادة طبيعة المرسوم هل هو

196- د. مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 236.

197- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 279.

198- المادة (47) من قانون البلدية (10/11): «يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بمرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية».

مرسوم تنفيذي أم رئاسي(199)، إلا أنه خلال هذه الفترة قد عمدت السلطة إلى حل بعض المجالس المحلية عن طريق مراسيم تنفيذية، وهذا نظرا للمرحلة العصيبة التي كانت تمر بها البلاد والتي تميّزت بإقرار الدولة لحالة الحصار وحالة الطوارئ(200)، وهذا بموجب المراسيم الرئاسية التي أصدرها رئيس الجمهورية آنذاك(201).

199- قد يرجع سبب هذه المسألة إلى النقل الحرفي للمادة المماثلة من قانون البلدية (24/67) الملغى دون مراعاة للتطورات الدستورية بعد دستور 1989، حيث لم يكن معروفا قبل ذلك إلا نوع واحد من المراسيم وهو الذي يصدر عن رئيس الدولة، انظر بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ص 108.

-لمزيد من المعلومات حول حالة الحصار والطوارئ راجع د. بوضياف عمار ، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع²⁰⁰ السابق، ص 96 وما بعدها.

- المرسوم التنفيذي (142/92) المؤرخ في 1992.04.11 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (27) المؤرخة في 1992.04.12، ص 797.

- المرسوم التنفيذي (436/92) المؤرخ في 1992.11.30 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (85) المؤرخة في 1992.12.02، ص 165.

- المرسوم التنفيذي (56/93) المؤرخ في 1993.01.27 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (13) المؤرخة في 1993.02.28، ص 05.

- المرسوم التنفيذي (106/93) المؤرخ في 1983.05.06 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (30) المؤرخة في 1993.05.09، ص 05.

- المرسوم التنفيذي (128/93) المؤرخ في 1993.05.29 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (36) المؤرخة في 1993.05.30، ص 04.

- المرسوم التنفيذي (05/94) المؤرخ في 1994.01.12 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (01) المؤرخة في 1994.02.01، ص 17.

- المرسوم التنفيذي (49/94) المؤرخ في 1994.02.26 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (11) المؤرخة في 1994.02.28، ص 06.

- المرسوم التنفيذي (238/94) المؤرخ في 1994.08.18 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (52) المؤرخة في 1994.08.17، ص 05.

- المرسوم التنفيذي (63/95) المؤرخ في 1995.02.22 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (12) المؤرخة في 1995.02.02، ص 08.

- المرسوم التنفيذي (91/95) المؤرخ في 1995.03.25 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع (18) المؤرخة في 1995.04.15، ص 09.

-المادة (10) من المرسوم الرئاسي رقم (196/91) المؤرخ في 04 جوان 1991، والمتضمن تقرير حالة الحصار «إذا حصل في مجال²⁰¹ النظام العام أو في سير المرافق العمومية إفشال عمل السلطات القانوني أو عرقلته، بمواقف مثبتة أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها.وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين موظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الإنتخابات في الوقت المناسب».

-المادة (08) من المرسوم الرئاسي (44/92) المؤرخ في 04 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ «عندما يُعطّل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاقبة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء

ومن خلال إستقراء نص المادة (47) من قانون البلدية (10/11) يتبين أن قرار حل المجلس الشعبي البلدي، ينبني على تقرير يُرفع من الوزير المكلف بالداخلية بناء على تقرير من الوالي إلى رئيس الجمهورية ليَتَّخَذَ بشأنه مرسوم الحل، فوصاية وزير الداخلية لا تتم إلا بناء على مبادرة الوالي بموجب التقرير كونه مراقب للجماعات المحلية أكثر من كونه خاضع لرقابتها (202)، فهو يمثل الدولة على مستوى الولاية ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء (203). وعليه فتقرير وزير الداخلية يسبقه تقرير الوالي الذي يبين له فيه وضعية المجلس الذي يستدعي الحل في حدود ولايته (204).

إلا أنه ومن خلال تفحص المراسيم التي تم بموجبها حل المجالس الشعبية، نجدها لا تذكر أسباب الحل، وبذلك تكون المجالس قد فقدت لأهم ضماناتها وهو التسبب الذي يضمن عدم تعسف السلطة المركزية، وذلك من خلال ممارسة حق الطعن في مرسوم الحل، غير أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (10/11) نجد أن المشرع لم ينص فيه على إمكانية رئيس المجلس الشعبي البلدي لممارسة حق الطعن في مراسيم الحل وفي نفس الوقت لا يوجد نص يمنع ممارسة هذا الحق، إلا أن المادة (61) من قانون البلدية (10/11) تحث على أنه «يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونًا، أن يرفع إمّا تظلمًا إداريًا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة».

ومن خلال قراءتنا لنص هذه المادة يتبين أن المشرع أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن في قرار الوالي فقط دون ذكر المراسيم، وبما أن نصوص قانون البلدية خلت من ذكر حق رئيس المجلس الشعبي البلدي من الطعن في مرسوم حل المجلس، كما أنها في نفس الوقت لم تنص على عدم قابليته للطعن، لذا فالأصل في المسائل الإجازة ما لم يرد نص قانوني يقيد هذه الإجازة، مما يعني قابلية مرسوم الحل للطعن ما دام لا يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، زيادة على ذلك أن حالات الحل محددة قانونًا مما يُعطي للمجلس من خلال رئيسته أن يطعن في مرسوم الحل، وعلى الرغم أنه من الناحية العملية ثبت عدم تسجيل أي طعن ضد مراسيم حل المجالس الشعبية البلدية، إلا إن ذلك لا يعني عدم جواز الطعن.

التدابير التي من شأنها أن تعلق نشاطها أو حلها، وفي هذه الحالة، تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب».

202- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 159.

203- د. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 276.

204- Abid Lakhder, les collectivités locales en Algérie (APW+APC), 2^{ème} édition, office des publication universitaires, Algeries, 1986, p.51.

وتتمثل نتائج وآثار حل المجلس الشعبي البلدي في سحب وسقوط عضوية جميع أعضاء المجلس (205) وبذلك تنتهي عهدة المجلس بمجرد حلّه، وفي هذه الحالة يقوم الوالي باعتباره جهة وصاية بتعيين متصرف ومساعدين، وذلك عند الاقتضاء وذلك في غضون 10 أيام التي تلي مرسوم الحل، وتوكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية وبمجرد أن يتم تنصيب المجلس الجديد تنتهي مهمة المتصرف والمساعدين الذين عينهم الوالي بقوة القانون (206)، غير أن آثار ونتائج حل المجلس تتحكم فيها العديد من العوامل، وذلك بالنظر إلى الظروف القائمة داخل إقليم البلدية (207)، وفي غضون الستة (06) أشهر التي تلي مرسوم الحل يُعاد إجراء إنتخابات لأجل تجديد المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال إعادة إجراء إنتخابات المجلس خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية (208)، وبالرغم من حل المجلس الشعبي البلدي إلا أن البلدية تبقى محتفظة بالشخصية القانونية، بالرغم من أن من الناحية العملية سوف تُصاب بنوع من العجز نظرا لعدم وجود نائب قانوني يعبر عنها (209).

وخلافا لما كان عليه الوضع في قانون البلدية (08/90) فقد نص قانون البلدية (10/11) على أنه في حالة ما إذا حالت هناك ظروف استثنائية تُعيق إجراء الانتخابات البلدية لأجل تجديد المجلس، يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعداد تقرير حول هذه الوضعية يعرضه على مجلس الوزراء ويعمل الوالي بعد ذلك على تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية ويكون خاضعا في ذلك لسلطة الوالي ومتمتعا في نفس الوقت بسلطات المجلس الشعبي البلدي ورئيسه المخولة له بموجب التشريع والتنظيم على أن تنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد عندما تسمح الظروف بذلك (210).

وتعود كليات تطبيق هذه المادة للتنظيم (211)، إلا أن فحوى هذه المادة تدفع إلى التساؤل عن طبيعة الرقابة التي يمارسها الوالي على المتصرف، هل هي رقابة إدارية وصائية، أم سلطة رئاسية. إلا أننا نرى من خلال التمعن في نص المادة أن الوالي هو من يعين المتصرف، ومن قال عين قال عزل، ومن ثمة تكون علاقة الوالي بالمتصرف هي علاقة رئيس بمروّوس، كما يطرح التساؤل أيضا بخصوص سلطة المتصرف، هل يعمل على تصريف شؤون البلدية العالقة أم له حتى سلطة إصدار قرارات جديدة؟ بالرجوع إلى نص المادة (51) من قانون البلدية (10/11) نجد أن المشرع منحه سلطات المجلس والرئيس المخولة بموجب التشريع والتنظيم مما يجعل المتصرف يصدر قرارات جديدة ولكن تحت رقابة الوالي.

205- د. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 169.

206- انظر المادة (48) من قانون البلدية (10/11).

207- د. مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 52.

208- انظر المادة (49) من قانون البلدية (10/11).

209- د. مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 270.

210- انظر المادة (51) من قانون البلدية (10/11).

211- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 299.

ومن خلال إستقرائنا للمواد القانونية المتعلقة بحل المجلس الشعبي البلدي(212) نستنتج بعض الملاحظات والتي يمكن إجمالها في:

- بالرغم من ذكر المشرّع وتحديد حالات حل المجالس الشعبية البلدية وحصر هذه الحالات، حتى لا تتعسف السلطة المركزية في اللجوء إلى مثل هذا الإجراء إلا أن جميع المراسيم الصادرة بحل المجالس الشعبية البلدية، لم تذكر في متنها أسباب الحل خاصة وأن التسبب يعد من أهم الضمانات وأنجعها ضد التعسف، وحتى إن كان القانون قد منح للإدارة حرية تسبب قراراتها من عدمه، إلا أن الإدارة تجد نفسها مجبرة على ذكر الأسباب في حالة ما إذا تم الطعن في قرار الحل أمام جهات القضاء المختصة، خاصة وأن التسبب يعد أحد أركان القرار الإداري، إلا إذا تم إستبعاد الطعن على أساس أن مثل هذه القرارات تمثل عمل من أعمال السيادة(213).

ومن خلال ما سبق ذكره يتبين مدى خطورة إجراء الحل كأحد مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي، لذا يتوجب على سلطة الوصاية وهي تمارس رقابتها أن تحتكم إلى القانون وتراعي القواعد والإجراءات المنصوص عليها قانوناً وذلك إحتراماً لإستقلالية هذه المجالس.

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال المجلس البلدي

لقد منح المشرّع للبلدية إختصاصات واسعة وفي شتى المجالات سواء في المجال الاجتماعي أو المجال الثقافي أو الاقتصادي أو في مجال التربية والتعليم، وتمارس البلدية هذه الإختصاصات عن طريق المجلس الشعبي البلدي ويتم ذلك بموجب المداولات إلا أن هذه المداولات لا تنفذ إلا بعد مرورها على سلطة الوصاية والتي تتمثل في الوالي، فمن هذه المداولات ما يُصادق عليه ومنها ما يتم إبطاله سواءً بطلاناً مطلقاً أي بقوة القانون أو بطلاناً نسبياً، كما تطال هذه الرقابة أعمال المجلس في حالة تقاعسه عن أداء الإختصاصات المنوطة به، فتحل محل المجلس في القيام بتلك الإختصاصات وهذا ما يسمى بسلطة الحل وسنوضح ذلك من خلال:

²¹² - انظر المواد (47)،(48)،(49)،(50)،(51) من قانون البلدية (10/11).

²¹³ - الغرفة الإدارية المحكمة العليا، قرار رقم (36473) بتاريخ 1984/01/07 قضية «ي.ج.ب ضد وزير المالية»، المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الرابع، 1989، ص.211، حيث جاء في حيثيات القضية «حيث أن إصدار وتداول وسحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي من طرق الطعن.»

الفرع الأول/ التصديق

يُعتبر التصديق من بين مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

• مفهومه

ويُقصد به العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة، ومن ثمة يجوز تنفيذها (214). كما يُقصد بالتصديق أيضا أنه إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية، وهو في نفس الوقت سابق على التنفيذ أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ (215)، وقد عرّفه الدكتور/ صالح فؤاد بأنه الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرّر بأن عمل معين صادر عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابل للتنفيذ، على أساس عدم مخالفة أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة، وعليه فالتصديق كإجراء تقوم به سلطة الوصاية يلعب دورا هاما في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي، لذلك فقرارات المجلس تعتبر قرارات مكتملة العناصر، إلا أنها تبقى تحتاج إلى تصديق السلطة الوصية والمتمثلة في الوالي، ويأخذ التصديق في التشريع الجزائري أحد الصورتين إما تصديق ضمني أو تصديق صريح:

أولا/ التصديق الضمني

جاء في نص المادة (56) من قانون البلدية (10/11): «مع مراعاة أحكام المواد (59) و(60) أدناه، تُصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما (57) من تاريخ إيداعها بالولاية» حيث يتبين من خلال نص المادة أن المشرّع جعل كقاعدة عامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ فلا تحتاج إلا لمصادقة ضمنية وذلك بإستيفاء الأجل القانوني وهو 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، فبعد مرور هذه المدة تُصبح هذه المداولة نافذة وكأن سلطة الوصاية قد صادقت على تلك المداولة ضمنيًا، مع مراعاة في كل الحالات أحكام المواد المذكورة أعلاه، أي بإستثناء المداولات التي تتطلب مصادقة صريحة أو التي تكون باطلة أو قابلة للإبطال. وتعني المصادقة الضمنية في هذه الحالة هو سكوت جهة الوصاية، وعدم إتخاذها لأي موقف بخصوص المداولة المعروضة عليها، فهذا السكوت من طرف الوالي يُعتبر موافقة على عمل المجلس الخاضع لرقابته (216)، حيث بعد إنتهاء المجلس الشعبي البلدي من المداولات يقوم بإيداعها بالولاية حتى تقوم

د. عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169. 214

د. رفعت النجار، مذكرات في التجمعات المحلية والإقليمية، محاضرات السداسي السابع وزعت على طلبة السنة الرابعة سنة 1977-215

1978، معهد الحقوق، ص 22.

د. عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 172. 216

سلطة الوصاية والممثلة في الوالي بتفحص هذه المداولات والتعمّن في مدى مطابقتها للقانون ومن ثمة إبداء رأيه فيها، فإن إنتهى الأجل القانوني الممنوح لسلطة الوصاية وهو حسب نص المادة (56) منه محددًا بـ 21 يومًا من دون التصديق أو الرفض تعتبر المداولة نافذة ويُعتبر سكوت الوالي مصادقة ضمنية، وعليه فالتصديق الضمني هو التزام جهة الوصاية السكوت حتى نهاية الأجل (217)، وبذلك يكون المشرّع قد وضع قاعدة عامة تتمثل في جعل المداولة قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد إستيفاء آجال التصديق المقررة بـ 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، وما يُمكن أن نستنتج من نص المادة (56) هو: إن وضع المشرّع لقيود زمني لسلطة الوصاية لأجل المصادقة على المداولة فيه ضمانا للمجلس البلدي، ذلك أن مرور الأجل القانوني المحدّد دون أي إجراء من الوالي يكسب هذه المداولة حصانة ويجعلها قابلة للتنفيذ، وهي نتيجة تعتبر كجزاء على عدم قيام سلطة الوصاية بمهامها، وحسنا فعل المشرّع بتحديد هذا القيد الزمني لمدة معينة وهي 21 يوما إذ لا يُعقل أن يبقى الأجل مفتوحا من دون حصر وإلا بقيت المداولات معلقة رهن التصديق (218).

كذلك جاءت المادة (56) من قانون البلدية (10/11) مختلفة بعض الشيء عما كانت عليه في نص المادة (41) من قانون البلدية (08/90)، وخاصة من حيث ميعاد التصديق، حيث كانت مدّة التصديق في قانون البلدية السابق 15 يوما، أما في القانون الحالي هي 21 يوما، ويُلاحظ أن المشرّع قد زاد من المدة ولعل العبرة في ذلك هو حتى يمنح لسلطة الوصاية الوقت الكافي لأجل مراقبة مدى شرعية ومطابقة المداولة للقانون.

والجدير بالذكر أن نص المادة (56) من قانون البلدية (10/11) كان محل تعديل من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، حيث كانت صيغة النص لأول مرة كمايلي: «مع مراعاة أحكام المواد (60) و(62) و(63) أدناه، تُصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية. خلال هذه الفترة يُدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية وصحة المداولات» (219).

إلا أن هذه الصياغة تم إسقاطها واعتمد نص المادة (56) بصيغتها الجديدة في قانون البلدية الحالي، ويلاحظ أن صيغة المادة التي تم إسقاطها مماثلة لنص المادة (41) في القانون (08/90) والتي طُرحت في وقت سابق عن الجدول القائم حول صلاحيات الوالي في إعطاء رأي أو إصدار قرار، وما القيمة القانونية لكل منهما، ومن ثمة اعتمدت المادة (56) وحسنا فعل المشرّع بحذف عبارة الرأي والقرار (220).

²¹⁷ - Jean Rivero, Droit administrative, Dalloz, 1980, Paris, op.cit.p321

²¹⁸ - د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 110.

²¹⁹ - انظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة، رقم 205، 2011، ص 39.

²²⁰ - د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 287.

إلا أنه وعند التمعن وقراءة نص المادة (56) قراءة ثانية نتساءل حول مدى سلطة الوالي في رقابة مداوات المجلس من خلال التصديق أي بمعنى هل سلطته مقيدة أم تقديرية؟ فبالرجوع إلى نص المادة (41) من قانون البلدية (08/90) نجدها قد قيّدت سلطة الوالي في مراقبة مداوات المجلس الشعبي البلدي حيث جاء فيها: «... يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها».

تعتبر صياغة هذه المادة أكثر ضبطا في بعض جوانبها خاصة من حيث مدى سلطة الوالي في رقابة شرعية المداولة، من نص المادة (56) من قانون البلدية (10/11)، والتي ترك فيها المشرع كامل السلطة للوالي في اتخاذ ما يراه مناسبا تجاه مداوات المجلس، ومن ثمة فإذا رأى الوالي أن مداوات المجلس الشعبي البلدي مخالفة للقانون فإنه يطبق بشأنها أحكام نص المواد (59) و(60).

ثانيا/ المصادقة الصريحة

كقاعدة عامة إن مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة إلا ما إحتاج منها إلى تصديق من طرف سلطة الوصاية أو الجهة المشمولة بوصايتها(221)، وهو ما يُعبّر عنه بالتصديق الصريح وهو أن تصرّح جهة الوصاية و الممثلة في شخص الوالي بقبول تنفيذ قرارات المجالس المحلية البلدية، فالأصل في قرارات المجلس البلدي أنها نافذة بذاتها بإستثناء القرارات التي أخضعها المشرع لتصديق صريح من طرف سلطة الوصاية الإدارية(222).

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري في قانون البلدية (10/11) من خلال نص المادة (57) والتي جاء فيها «لا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي:

-الميزانيات

-قبول الهبات

-اتفاقيات التوأمة

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية»

وعليه فالمشرع جعل من بعض مداوات المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ مباشرة إلا بعد أن يتم التصديق عليها بشكل صريح من طرف الوالي الذي يعتبر صاحب الإختصاص في التصديق على مثل هذه المداوات.

221- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 245.

222- د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 64.

وحسنا فعل المشرّع عندما قام من خلال نص المادة (57) بحصر المجالات والمواضيع التي تخضع مداولاتها للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، وهذا نظرا لأهمية هذه المواضيع مثل الميزانية والهيئات والأموال العقارية البلدية، فأخضعها بذلك لرقابة الوالي وإشترط في تنفيذها المصادقة الصريحة (223). وعليه فال تصديق لا يعدو إلا أن يكون عملا إداريا متميزا ومنفصلا عن العمل المركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية، بمعنى أن الجهة الوصية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل اللامركزي، ومن ثمة فإن قرار التصديق لا يُتخذ ولا يندمج مع قرار الجهة اللامركزية، ولا يجوز إعتبار جهة الوصاية جزءاً لا يتجزأ من إرادة الهيئة اللامركزية (224)، فال تصديق الصريح بهذا المعنى هو مجرد موافقة جهة الوصاية على مداولات المجالس المحلية (225)، أي أنه أمر بالتنفيذ لما صدر عن هذه المجالس من قرارات. وتبقى سلطة الوالي وهو يمارس إجراء الرقابة تتوقف على التصديق أو عدم التصديق أي الإلغاء، فلا تتعداها إلى تعديل في قرار المجلس لأن قرار المجلس مكتمل العناصر أي أن القرار قائم وتام ولا يحتاج إلا للتصديق من قبل الوالي، أي لا يحتاج إلا إلى الصيغة التنفيذية منه. كما لا تملك سلطة التصديق إلا أن تصادق على هذا القرار جملة وتفصيلا وإن رفضت المصادقة فيجب أن يكون قرار الرفض مسيبياً (226).

وكما سبق الذكر أن المواضيع التي أخضع المشرّع مداولاتها للمصادقة الصريحة من قبل الوالي تكتسي أهمية بالغة، فالبلدية باعتبارها جماعة قاعدية لا مركزية هدفها رعاية الشؤون المحلية، وذلك من خلال تقديم الخدمة للجمهور وتحقيق المصلحة العامة وتلبية الحاجات الأساسية للسكان، وهذا ما يتطلب منها وجود أموال تُضبط في إطار ما يسمى الميزانية، وهي عبارة عن كشف توقعات خاصة بالنفقات والإيرادات السنوية (227)، لذا اشترط المشرّع لتنفيذ المداولة الخاصة بالميزانية والحسابات مصادقة صريحة من الوالي لأن مسألة الميزانية تتعلق بالمال العام (228)، ولعل الهدف من ذلك حتى يتم صرف النفقات أو بمعنى آخر أن يتم إعداد الميزانية طبقاً للقانون ووفقاً لما هو مسطر من برامج وأهداف، ونفس الشيء بالنسبة لقبول الهيئات والوصايا الأجنبية، لأن هذا الأمر يستوجب التحقيق من مصدر الهبة حتى يتم التأكد من أي شبهة قد تطل المجلس الشعبي البلدي (229)، خاصة وأن الهيئات والوصايا تعتبر من مصادر

د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 288. 223

224- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 111.

225- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 246.

226- د. سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه، ص 246.

227- د. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري،

تيزي وزو، 2011، ص 41.

228- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 288.

229- د. بوضياف عمار، المرجع نفسه، ص 288.

التمويل الخارجية للبلدية، وبذلك يكون المشرّع أصاب عندما أخضع مثل هذه المداولة لمصادقة الوالي الصريحة، بالإضافة إلى الموافقة المسبقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية، لأن هذه الوصايا والهيئات سوف تدخل في ميزانية البلدية، وتُصبح ضمن الأموال العمومية وهذا ما يستدعي المحافظة عليها وحمايتها من كل أوجه الفساد، خاصة وأن الواقع العملي أثبت زيادة عدد قضايا الفساد الذي طال المال العام.

أما فيما يتعلق باتفاقيات التوأمة فيقصد بها إتفاقاً يُبرم ما بين البلديات لأجل تضافر الجهود والتعاون في مختلف المجالات، الإقتصادية، الثقافية، الإجتماعية وغيرها من المجالات، وعادة ما تشمل هذه الإتفاقيات على بعض النقاط التي تحدّد مدى وشكل التعاون من حيث تبادل الخبرات والحلول المناسبة، وترمي إلى تحقيق التنمية المحلية مع الأخذ في الحسبان الانسجام مع السياسة العامة للبلاد.

أما بالنسبة للتنازل عن الأملاك العقارية البلدية فيشترط لأجل تنفيذ مداولاتها المصادقة الصريحة للوالي(230)، وهذا أمر جد طبيعي عندما يتعلق الأمر بأملك البلدية.

وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة (57) من قانون البلدية (10/11) قد تم تعديلها بعد ملاحظات واقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني قد ورد في نص المادة (60) من مشروع القانون: «لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداولات المتضمنة ما يلي:

-الميزانيات والحسابات وكل النفقات بما فيها تلك الممولة بمساهمة نهائية للدولة.

-القروض.

-التنازل عن ممتلكات البلدية.

-مخطط تسيير المستخدمين.

-إنشاء المصالح والمؤسسات العمومية البلدية.

-المناقصات والصفقات.

- عقود البرامج أو الصفقات.

-الطلبات المتعلقة بتفويض تسيير المرافق العامة.

-منح إمتيازات المرافق العامة البلدية وتفويضها.

-قبول الهيئات والوصايا الأجنبية وسحب الثقة»(231).

230- د. بوضياف عمار، المرجع نفسه، ص 288.

231- انظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 39.

ومن خلال إستقرائنا لنص هذه المادة، نلاحظ أنه قد تم إسقاط بعض المواضيع التي كانت في مشروع القانون خاضعة للمصادقة الصريحة لجهة الوصاية والتي تتمثل في الوالي. وبالرجوع إلى نص المادة (42) من قانون البلدية (08/90) ومقابلتها بنص المادة (57) من قانون البلدية (10/11) نجد أن المشرع قد زاد من صلاحيات سلطة الوصاية ووسّع من دائرة الرقابة من خلال عدد المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، لأنه في ظل قانون البلدية (08/90) كانت المداولات التي تتطلب مصادقة صريحة من سلطة الوصاية تتمثل في:

-الميزانيات والحسابات.

-مسألة إحداث مصالح أو مؤسسات عمومية بلدية(232).

إلا أنه قد يسأل سائل عن مصير المداولات التي أودعت لدى الولاية لأجل أن تتم المصادقة عليها من طرف سلطة الوصاية والمتمثلة في الوالي، ونقصد هنا بالمصادقة الصريحة غير أن الوالي لم يصدر قرار المصادقة بشأنها!

في هذه الحالة وطبقا لنص المادة (58) من قانون البلدية والتي جاء فيها:«عندما يخطر الوالي قصد المصادقة الحالات المنصوص عليها في المادة (57) أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين(30) يوما ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها».

وعليه فإذا لم يصادق الوالي على المداولات التي تتطلب منه مصادقة صريحة حتى يتم تنفيذها، وذلك خلال مدة زمنية محددة ب 30 يوما يبدأ سريانها من يوم إيداعها بالولاية، فإن هذه المداولة تعتبر نافذة أي مصادق عليها، ويعني هذا أن المداولة تنفذ بقوة القانون، وحسنا فعل المشرع عندما ضبط الوالي بمدة زمنية محددة لأجل المصادقة على هذا النوع من المداولات(233)، ويعتبر القيد الزمني الذي فرضه على سلطة الوصاية أحد الضمانات الهامة ضد أي تعسف من الوالي، لأنه إذا لم يفيد المشرع الوالي بهذه المدة والمقدرة ب 30 يوما(234) وترك آجال التصديق مفتوحة قد يؤدي هذا إلى طول أمد تنفيذ المداولة، مما يدخلها طي النسيان، وكذلك يعتبر فوات 30 يوما من دون أن تتخذ السلطة الوصية أي إجراء تجاه المداولة يجعلها نافذة بقوة القانون كجزاء على هذا السكوت.

وما يستشف مما سبق ذكره أن المشرع الجزائري جعل من المصادقة قاعدة عامة وليس استثناءً، ذلك أن مداولات المجلس الشعبي البلدي سواء التي نصّت عليها المادة (56) أوالمادة (57) تخضع لمصادقة

232- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 102.

233- د. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 208-209.

- د. مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 223.

234- بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 140.

الوالي سواءً عن طريق التصديق الضمني أو الصريح وهذا ما قد يؤثر على استقلالية المجلس الشعبي البلدي (235).

الفرع الثاني/ الإلغاء

بالإضافة إلى مجموع السلطات التي منحها القانون لجهة الوصاية لأجل ممارسة رقابتها الإدارية على المجالس الشعبية البلدية وذلك من خلال مدى مطابقة أعمال هذه المجالس للقانون والتنظيم، فقد خول لها أيضا حق إلغاء أو إبطال هذه المداولات متى رأت سلطة الوصاية أن هذه القرارات أو المداولات معيبة ومشوبة بعيب عدم المشروعية.

• مفهومه

يُعرّف الإلغاء على أنه الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إلغاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه خالف قاعدة قانونية، أي يخالف المشروعية، على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان إستقرار الأوضاع القانونية (236).

ويُقصد أيضا بالإلغاء أنه إجراء بمقتضاه تزيل جهة الوصاية قرار صادر عن جهة لا مركزية، كونه مخالف للقانون وفيه مساس بالمصلحة العامة على أن يستند في جميع الحالات إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك في مواعيد محددة (237).

وهو وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية تتدخل بعد إكمال عناصر القرار، ومن ثمة تعمل على تفحص عمل المجلس من المداولات فإذا ما رأت أن هذه المداولة تستحق الإلغاء فتلغيها طبقا للقانون. إذا فرقابة الإلغاء تعتبر من الرقابة الخطيرة التي تمارسها جهة الوصاية وذلك بهدف حماية المصلحة العامة، والتحقق من مدى شرعية هذه المداولات والتزامها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، إلا أن هذه

235- ذهب مجلس الدولة في قرار له صادر عن الغرفة الأولى فهرس 224 بتاريخ 19 أبريل 1999 قضية (د.م) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه «أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينفي بالتالي استبعادها» انظر د.بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، ص 289.

236- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 113.

237- بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة 1985، ص 164.

الوسيلة ليست مطلقة بل مقيدة بالغرض الذي تهدف إليه، والمتمثل في احترام القانون وإحترام مبدأ المشروعية، فلا يمكن للوالي مثلا إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي، والتي تكون قد تمت وفقا للقانون محترمة للأشكال والإجراءات والتنظيمات وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن عمل على إلغائها يكون قد تعسف في استعمال السلطة مما يجعل قراره عرضة للطعن.

كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تُعدّل في مداولة تم إيداعها لأجل المصادقة عليها، فللوصاية حق الإلغاء من دون التعديل وهذا إحتراما لإستقلالية المجلس، خاصة وأن القضاء عمل على التخفيف من حدة وشدة هذه القاعدة بسن قاعدة عدم جواز التعديل حيث ميز بين التعديل البسيط الذي تدخله جهة الوصاية على قرارات المجلس وهذا في نظر البعض مقبول، وبين التعديل الذي من شأنه أن يُحدث تغييرا جوهريا في القرار وهذا أمر غير مقبول، لأنه مخالف للقواعد القانونية (238).

وقد ذهب العديد من فقهاء القانون إلى وضع بعض الشروط حتى لا تتعسف جهة الوصاية في استخدام هذه السلطة المتمثلة في الإلغاء والتي هي جد قاسية وصارمة (239).

ومن بين هذه الشروط هو أن يكون القرار مكتوبا وصريحا ومسببا، مع تحديد آجال قانونية لسلطة الوصاية لأجل إصدار قرارها بشأن هذه المداولات، فإن تجاوزت هذه الآجال ولم تُفصح عن قرارها تصبح المداولة محصنة ضد الإلغاء، وعليه فإذا عمدت جهة الوصاية إلى إلغاء مداولة ما فإنها تلغيها جملة وتفصيلا، فلا تحتفظ بجزء وتلغي الجزء الآخر، لأنه إذا سمح لها بهذا الإجراء فمعنى ذلك أننا اعترفنا لها بحق تعديل قرارات الهيئة المحلية (240).

ولقد جسّد المشرّع الجزائري لمثل هذا النوع من الرقابة من خلال قانون البلدية (10/11)، كما كان مجسّدا من قبل في قانون (08/90)، وقد ميّز المشرّع بين نوعين من الإلغاء أو كما يسميها في قانون البلدية بالإبطال أو البطلان، حيث يوجد من المداولات ما يكون باطلا بطلانا مطلقا أي بقوة القانون، وما يكون منها باطلا بطلانا نسبيا أي قابلة للإبطال (241)، ومن خلال هذا التمييز نجد أن المشرّع قد كرّس هذه الرقابة من خلال نص المادة (59) و(60) من قانون البلدية (10/11) وسنبين ذلك من خلال:

أولا/ البطلان المطلق

جاء في نص المادة (59): «تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

238- د. عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 177.

239- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المرجع السابق، ص 95.

240- د. رفعت النجار، المرجع السابق، ص 25-26.

- غير المحررة باللغة العربية.

- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار».

من خلال إستقرائنا لنص المادة المذكورة أعلاه، يتبين أن كل مداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي تكون مخالفة للأحكام الواردة في المادة (59) يكون مصيرها الإلغاء، وتقع باطلّة بقوة القانون، وهذا يعكس مدى حرص المشرّع على احترام مداولات المجلس الشعبي البلدي للدستور والقانون والتنظيم. والجدير بالذكر أن المشرّع في قانون البلدية (10/11)، قد قام ببعض الإسقاطات وعمد إلى بعض الإضافات في المادة 56 مقارنة بالمادة 44 في قانون البلدية (08/90)، حيث اكتفى بإخضاع المداولات المخالفة للدستور وللقوانين والتنظيمات لرقابة الوالي على غرار ما كان عليه الأمر في المادة (44) من قانون البلدية (08/90) حيث خص بالتحديد المواد الدستورية (02) و(03) و(09) وهي المداولات التي تمس بدين الدولة ولغتها الرسمية، أو تلك التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية وأن تقيم علاقات الإستغلال والتبعية وأن تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر، وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يُلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها بل مختلف الهيئات والمجالس (242). ومن هنا يظهر مدى إرادة المشرّع في الحد من مخاطر الإستقلالية التي منحها للهيئات المحلية ومن بينها المجلس الشعبي البلدي، لأن أي عمل من شأنه أن يخرق القاعدة الدستورية يشكل خطراً على وحدة الدولة سواء السياسية أو الإدارية، لذا أحاطها المشرّع بهذه الأحكام والضوابط حتى يحافظ على وحدة وكيان الدولة.

ومن بين الإضافات أيضا التي لم يتم التنصيص عليها في القانون البلدي السابق، المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وكذلك المداولات التي يتم تحريرها بغير اللغة العربية، وحسناً فعل المشرّع حتى يتم الحفاظ على رموز الدولة وشعاراتها (243).

إلا أن المشرّع قام بإسقاط الفقرة الأخيرة التي كانت في المادة (44) من قانون البلدية (08/90)، وهي المداولات التي تُجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، فكأن بالمشرّع عند إسقاطه لهذه الفقرة في القانون الحالي أراد أن يبين أنه لا طائل من إعادة التنصيص عليها، طالما أن دورات وإجتماعات المجلس الشعبي البلدي منصوصا عليها في قانون البلدية، وأن أي خرق لهذه القواعد هو خرق للقانون يترتب عليه إلغاء المداولة.

وعليه فأى مداولة خارج أحكام المادة (59) تقع باطلّة بطلانا مطلقا، والهدف من ذلك هو احترام مبدأ المشروعية و مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة (244).

242- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 290.

243- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 290.

أما عن الأداة القانونية التي يتم بموجبها إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي، فتكون بقرار من الوالي باعتبارها الجهة الوصية على المجلس طبقاً لنص المادة (59).

إلا أنه ما يؤخذ على نص المادة (59) أنها جعلت إختصاص الإبطال يعود بصورة نهائية للوالي، وذلك بموجب إصدار قرار الإلغاء من دون أن تلزمه بتسبيب هذا القرار خاصة وأن التسبيب هو ضمانته ضد التعسف، وهذا عكس ما كانت عليه المادة (44) من قانون البلدية (08/90) والتي كانت توجب على الوالي عندما يُصرَّح ببطلان مداولة المجلس الشعبي البلدي أن يكون هذا القرار معللاً ومسبباً، إلا أن المشرِّع في القانون الحالي تراجع عن إلزامية تسبيب قرار الوالي، ولعل قصد المشرِّع بذلك أن المداولة الباطلة تكون مخالفة صريحة للدستور والقوانين والتنظيمات، أي أنها ولدت ميّنة فلا ينتج أثرها، وبالرغم من ذلك كان الأجدر بالمشرِّع أن ينص على تسبيب القرار (245).

وإن كان المشرِّع لم ينص صراحة عن المدة القانونية التي يجب على سلطة الوصاية إحترامها لإصدار قرارها بالإلغاء، إلا أنه يفترض في جهة الوصاية والمتمثلة في سلطة الوالي أن تراعي الآجال القانونية وأن يصدر قراره طبقاً للمواعيد، غير أنه بالرجوع إلى نص المادة (99) من قانون البلدية (10/11) نجد أنها أرسيت قاعدة عامة بمقتضاها تعتبر قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد مرور (01) شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي، أي تصبح محصنة ضد الإلغاء من طرف جهة الوصاية المتمثلة في الوالي، بحيث لا يستطيع الوالي أن يبطلها بعد فوات الآجال التي منحها إياه القانون، وهذا ما إستقر عليه القضاء الإداري، والذي جاء في أحد قراراته: «وقد إستقر قضاء الغرف الإدارية بالمحكمة العليا على أنه لا يجوز إبطال المداوات من قبل الوالي متى وقع خارج الآجال القانونية» (246).

ويكمن الهدف من ذلك في استقرار المراكز القانونية في المجتمع (247)، وتتجلى أهمية هذه المواعيد أيضاً من خلال نصوص المواد (56) و(57) و(58) من قانون البلدية (10/11).

ثانياً/البطلان النسبي

يُعتبر البطلان النسبي من بين مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، حيث أجاز لها المشرِّع بموجب قانون البلدية إبطال مداوات المجلس التي تعثرها بعض العيوب، والتي نصّت عليها المادة (60) من قانون البلدية (10/11) حيث جاء فيها: «لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية،

244- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 103.

245- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 291.

246- انظر القرار الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 24 أكتوبر 1993 تحت رقم 89203، المجلة القضائية، العدد 02،

1994، ص 201.

247- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 142.

بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تُعدُّ هذه المداولة باطلة» يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي. يتضح من خلال نص المادة المذكورة أعلاه، أن المشرِّع قد منح لسلطة الوصاية حق إبطال مداورات المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها رئيس المجلس أو أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتتعارض مصالحهم مع مصالح البلدية، فالغرض من إنتخاب المجلس الشعبي البلدي هو السهر والعمل على تحقيق المصلحة العامة ورعاية شؤون سكان المنطقة، بالإضافة إلى تحقيق التنمية المحلية، ولا تتصرف مداولاته إلى تحقيق مصالح شخصية لرئيس المجلس وأعضائه على حساب المصلحة العامة، لذا أوجب القانون على سلطة الوصاية عندما ممارستها لرقابتها على هذه المداورات أن تعمل على إبطالها متى ثبت لديها أنه حضر هذه المداولة رئيس المجلس أو أحد أعضائه وكان موضوع المداولة يعارض مصالحهم سواء بأسمائهم الشخصية أو كوكلاء، ولم يقتصر المشرِّع على هذا الحد بل تعدّاه إلى أزواجهم وأصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة.

وحسنا فعل المشرِّع لأنه قد يُشارك العضو في المداولة ولا تكون له فيها مصلحة مباشرة تتعارض مع مصلحة البلدية ولكن قد تتعارض مصالح زوجه أو أحد أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو قد يستتر هو وراء هذه المصلحة، لذا تفتنّ المشرِّع لهذا الأمر حتى يسد جميع الأبواب والمنافذ أمام الجميع. والملاحظ أن قانون البلدية (10/11) من خلال نص المادة (60) منه قد جاء أكثر وضوحا ودقة وتفصيلا من ناحية بيان مدى درجة قرابة العضو خلافا لقانون البلدية (08/90) في نص مادته (45)(248). ولعل الغاية التي توخاها المشرِّع من خلال هذا الإجراء هو المحافظة على شفافية عمل المجلس الشعبي البلدي، ومن جهة أخرى العمل على دعم نزاهة التمثيل الشعبي ومصداقية أعضاء المجلس، وذلك من خلال الإبتعاد عن كل شبهة قد تظال الأعضاء، وحتى تكون الغاية من المداورات هو المصلحة العامة وتحقيق التنمية المحلية (249).

أما عن أداة إلغاء هذا النوع من المداورات فإنه يتم عن طريق قرار معطل من طرف الوالي (250)، فهو جهة الإختصاص بإعتباره سلطة الوصاية وهذا ما نصّت عليه الفقرة الثانية من نص المادة (60) من قانون البلدية (10/11).

ولعل ما يميز هذه المادة عن سابقتها أنها فرضت على سلطة الوصاية والمتمثلة في الوالي تسبيب وتعليل قرار الإلغاء، وحسنا فعل المشرِّع حتى لا يتعسف الوالي ويزال الغموض عن قرار الإلغاء.

248- د. بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 291.

249- د. بوضياف عمار، المرجع نفسه، ص 292.

250- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 104.

إلا أنه ما يلاحظ من نص المادة (60) أنها لم تقيد الوالي بمدة زمنية محددة يتم خلالها إلغاء هذه المداولة، وقد يرجع السبب في عدم تقييد الوالي بقيد زمني إلى كون أن جميع مداولات المجلس تحتاج إلى مصادقة ضمنية كانت أو صريحة، ومن ثمة تحتسب الآجال وهي 21 يوما بالنسبة للمداولة التي تعتبر مصادق عليها ضمنيا، و(01) شهرا بالنسبة للمداولات التي تحتاج للمصادقة الصريحة. إلا أنه وبالرجوع إلى قانون البلدية (08/90) ومن خلال نص المادة (45) منه نجدها قد وضعت آجال قانونية لإصدار قرار الإلغاء وحدد هذا الأجل (01) بشهر وهذا ما لم يتم التنصيص عليه في قانون البلدية (10/11) في نص المادة (60) منه.

ويرى الدكتور/ "عمار بوضياف" أن ترك المشرع الآجال مفتوحة لسلطة الوصاية والممثلة في شخص الوالي، يعود بالدرجة الأولى إلى غلق أبواب الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل والطرق القانونية (251).

وما يؤخذ على نص المادة (60) من قانون البلدية أنها أسقطت أكبر ضمانات والتي تتمثل في الرقابة الشعبية من خلال ممارسة المواطن لحق الطعن في هذه القرارات، لأن الفرد في الأول والأخير هو المستفيد أو المتضرر من قرارات المجلس، وهذا خلافا لما كان عليه الوضع في قانون البلدية (08/90) حيث كان يجيز لكل من له مصلحة أن يتقدم بطعن في قرارات المجلس الشعبي البلدي متى رأى أنها غير قانونية وسببت له ضررا.

ضف إلى ذلك أن الرقابة التي يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة (60) أنها تعتبر رقابة ملائمة أكثر منها رقابة مشروعية، وهذا خلافا لنص المادة (59) والتي تعتبر فيها رقابة الوالي رقابة مشروعية، إذ أن الوالي بإصداره لقرار الإلغاء يكون بناءً على سلطته التقديرية في مدى وجود تعارض بين مصلحة العضوية مع مصلحة البلدية، إلا أن رقابة الملائمة وإن كانت لا بد منها فيجب أن تبقى من الاختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية التي لا تمتد لها رقابة السلطة المركزية من هذا النوع تأسيسا على أنها هيئات أصلا مستقلة، تتمتع بأهلية تصريف شؤونها بنفسها (252)، ومن ثمة فإن قرار الوالي الذي يبنني على السلطة التقديرية قد يمس باستقلالية المجلس خاصة وأن هذه المصالح، قد لا تظهر بصورة جلية وواضحة، إلا أن رقابة الملائمة من ناحية أخرى قد تسهم في غلق أبواب الفساد فالذي قد لا تصيبه رقابة المشروعية قد تصيبه رقابة الملائمة.

ولقد خول المشرع للبلدية ممثلة في رئيسها حق الطعن في القرارات الصادرة عن السلطة الوصائية، وهذا بموجب نص المادة (61) من قانون البلدية (10/11)، والتي جاء فيها:

251- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 292.

252- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 113.

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما نظلما « إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة «على المداولة

ويستشف من نص المادة المذكورة أعلاه، أن من حق المجالس البلدية اللجوء إلى الطعن في قرارات جهة الوصاية، سواءً عن طريق الطعن الإداري المتمثل في التظلم الإداري والذي هو الطلب أو الشكوى المرفوعة من طرف المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف أو نزاع ناتج عن عمل قانوني أومادي إداري(253).

كما يعرفها الدكتور/ "عمار عوابدي" بأنها الطلبات أو الشكاوى التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة والشأن، وينتظلمون من قرار أو عمل إداري غير مشروع قد مس أو أخل بمراكزهم القانونية أو بمصالحهم الجوهرية المعترية أو بحقوقهم الثابتة، ويلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه بتصحيحه أو سحبه أو تعديله أو إلغائه بصورة تجعله أكثر ملائمة لمبادئ ومقتضيات المرافق ومتطلبات الوظيفة الإدارية.

إذا فالنتظلم الإداري حسب نص المادة (61) من قانون البلدية (10/11) هو الوسيلة الإدارية التي يلجأ إليها المجلس الشعبي البلدي لأجل جعل جهة الوصاية تراجع قراراتها سواء الصريحة أو الضمنية والعمل على تصحيحها وفق ما يقرره القانون.

وقد يكون هذا التظلم الذي يرفعه رئيس المجلس الشعبي إما رئاسيا أو تدريجيا. كما أجاز المشرع أيضا للمجلس الشعبي البلدي اللجوء إلى القضاء الإداري لأجل مخاصمة جهة الوصاية من خلال رفع طعنه أمام الجهة القضائية المختصة ووفقا للشروط والأشكال المحددة قانونا(254)، عن طريق دعوى إدارية.

إن إقرار المشرع الجزائري لمثل هذا الإجراء، والمتمثل في لجوء المجلس البلدي إلى القضاء والطعن في قرار جهة الوصاية، الهدف منه التخفيف من حدة الرقابة الإدارية ومنع التجاوز والتعسف في استعمال السلطة من قبل السلطة الوصائية، وتمكين المجلس الشعبي البلدي من تحصين قراراته وتنفيذ برامجه طبقا للقانون، كما تعتبر هذه الرقابة القضائية ضمانة أساسية من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية العملية لم يتم استعمالها إلا نادرا، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن أغلب الخلافات أو النزاعات قد تسوى وديا عن طريق التظلمات الإدارية لذا نص عليها المشرع في قانون البلدية (10/11)، أضف إلى ذلك أن اللجوء

253- د. رشيد خلوفي: المنازعات الإدارية، بشروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994،

إلى القضاء سوف يزيد من حدة الخلاف ويطيل أمد النزاع، كما يدخل جهة الوصاية والمجلس الشعبي البلدي في صراع تتعكس نتائجه على المواطن.

الفرع الثالث/الحلول

يُعتبر إجراء الحلول من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية التي تلجأ إليها سلطة الوصاية، تجاه المجلس الشعبي البلدي.

• مفهومه

كقاعدة عامة فإن المجالس الشعبية البلدية تتمتع بإستقلالية عن السلطة المركزية إلا أنه وفي حدود معينة أجاز المشرع للسلطة المركزية من أن تتدخل وتقوم بما لم تقم به هذه المجالس الشعبية البلدية، أي عندما تمتنع أو تتراخى في القيام بالمهام الموكلة إليها بموجب القانون.

وتدخّل السلطة المركزية في هذا الوضع هو ما يعرف بالحلول، والذي تقوم السلطة الإستثنائية بموجبها لإحالة لسلطة التقرير إلى الوصاية، بدل من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على إمتاعه وتعنّته رغم تنبيهه وإعذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية، وأشدّها تأثيراً على حرية وإستقلال الأشخاص العامة(255).

كما يُعرّف أيضا الحلول على أنه قيام سلطة الوصاية -بمقتضى سلطتها الإستثنائية المحددة قانوناً- محل الجهة اللامركزية بتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بعجز أو عن إهمال(256). ويقصد به أيضا وإن كان يعد خاصية أساسية تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه سلطة إستثنائية يعمل بها في نظام الوصاية الإدارية، وذلك بحلول جهة الوصاية للقيام بإلتزامات إمتنعت عن أدائها الهيئة المحلية اللامركزية، وهذا إحتراماً لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة(257).

وعليه فمن خلال هذه المفاهيم لإجراء الحلول يتبين مدى خطورته، وذلك نظراً لأن جهة الوصاية قد تتدخل وتقوم ببعض الإختصاصات التي هي في الأصل تعود إلى الهيئة المحلية وهذا في حالة تقاعسها عن القيام بهذه الإختصاصات وهذا حفاظاً على سيرورة المرافق العامة بإنتظام واطراد، وكذلك عدم تعطيل مصالح الأفراد، وذلك كأن يحل الوالي محل المجلس الشعبي للقيام ببعض إلتزاماته مع بقاء مثل هذا الإجراء أمراً إستثنائياً(258).

²⁵⁵-VIENES (Claude Henri), Le pouvoir des substitution RDR, Paris, 1960, p.754 et 760.

²⁵⁶- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 116.

²⁵⁷- د. بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص 105.

²⁵⁸- د. مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 275.

لقد نصّ المشرّع الجزائري على سلطة الحلول في قانون البلدية (10/11) في نص المادة (101) و(102) منه، حيث جاء في نص المادة (101): «عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار».

يتبين من خلال نص المادة مدى تكريس وتجسيد المشرّع لسلطة الحلول، وذلك إذا إمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بما أوكل له القانون والتنظيم من إختصاصات ومهام، ففي هذه الحالة أجاز القانون للوالي أن يحل محل رئيس المجلس لتنفيذ ما امتنع عنه، بالرغم من أن الوالي جهة وصاية ويمثّل السلطة المركزية، غير أنه وبالرجوع إلى نص المادة (100) والتي أجازت للوالي اتخاذا جميع الإجراءات على مستوى جميع البلديات بحفظ النظام العام والسكينة العامة والنظافة وديمومة المرافق العامة عندما تتماطل وتقتصر سلطات البلدية في اتخاذاها.

غير أن تدخل الوالي في هذا الوضع وحلوله محل البلدية إنما هو حلول أصيل، أي ليس إستثنائيا، وذلك بناءً على ممارسته لسلطته الرئاسية، على إعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة في هذه الحالة وليس هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ومن ثمة يخضع للسلطة الرئاسية للوالي. ومما سبق يتبين مدى خطورة إعمال سلطة الحلول، كونه يمنح لسلطة الوصاية حق التقرير مما يتبين أن فيه إعتداء على إستقلالية المجلس، لذلك أحاطه المشرّع ببعض الضوابط والضمانات تتعدد من خلال مدى لجوء سلطة الوصاية إليه بإعتباره إجراءً إستثنائياً.

ومن بين الشروط التي لا بد أن تتوفر حتى يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:
- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح وذلك للقيام ببعض الإختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون والتنظيم.

أن تمتنع البلدية وتتمرد عن القيام بما أنيط بها من هذه الإختصاصات وتتخذ موقفا سلبيا سواء أكان هذا الموقف امتناعا أو تقاعسا.

- لا بد من وجود نص قانوني، يمنح للجهة الوصية سلطة الحلول فلا حلول دون نص، لأن الحلول على خلاف بقية التدابير قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الإختصاص.

- وجوب إنذار المجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسه، وتتيبها إلى وجوب إتخاذ الإجراءات اللازمة، على أن يمنحه في نفس الوقت آجالا قانونية لذلك، ومثّل هذا الإعدار يعتبر من بين الإجراءات الشكلية الوجوبية لإعمال سلطة الحلول.

فهذه هي الضوابط التي وضعها المشرع لممارسة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقيامه تلقائياً بما لم يقر به رئيس المجلس، وحتى لا يتعدى الوالي على إستقلالية المجلس بتدخله. ومن خلال إستقراءنا لنص المادة (101) من قانون البلدية (10/11) نجدها قد جاءت على الإطلاق، إذ لم يحدد المشرع ما هي القرارات التي يتمتع رئيس المجلس البلدي عن إتخاذها حتى يتيح تدخل سلطة الوصاية من خلال صلاحيات الوالي، لأجل ممارسة سلطة الحلول محل رئيس المجلس، في إتخاذ هذه القرارات، خاصة وأن المشرع قد أطلق الاختصاص للبلدية اقتداءً بالمشرع الفرنسي. إضافة إلى أن المشرع لم يحدد آجال معينة للإعذار الذي يوجهه الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع أو يرفض القيام بما أوكل له من إختصاصات. وكان حلياً على المشرع تحديد آجال لهذا الإعذار حتى لا يتعسف الوالي في أعمال إجراء الحلول، ومن ناحية أخرى حتى لا يتراخى رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بما أُلزمه به القانون. أما الصورة الثانية لسلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، هو ما جاء في نص المادة (102) من قانون البلدية (10/11) والتي جاء فيها: «في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة (186) من هذا القانون».

ففي هذه الحالة عندما لا يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية، بسبب وجود إختلال يعتلي المجلس يقوم الوالي بإعتباره سلطة وصاية على ضمان المصادقة على الميزانية وتنفيذها. حيث يعمل على إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية لأجل المصادقة على الميزانية (259)، مع مراعاة أحكام نص المادة (185).

غير أنه لا تتعد هذه الدورة إلا إذا انقضت المدة القانونية للمصادقة على الميزانية، وهذا عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

وفي حالة ما إذا لم يتم المصادقة على الميزانية في هذه الدورة من طرف المجلس الشعبي البلدي، يعمل الوالي على ضبطها بصفة نهائية.

فالهدف من مثل هذا الإجراء هو أن لا تبقى الأموال العامة قيد التعطيل لأنه سوف يؤدي إلى تعطل جميع المصالح، لذا كان لزاماً على المشرع أن يمنح لسلطة الوصاية حق الحلول محل المجلس الشعبي البلدي حتى يتم المصادقة على الميزانية، وذلك لضمان سيرورة وإستمرار المرافق العامة في تقديم الخدمات بإنتظام واطراد خاصة وأن المال هو عصب الحياة.

كذلك من بين مظاهر حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي هو ما نصت عليه المواد (183) و(184) و(186) من قانون البلدية (10/11)، وتتعلق هذه الحالات أيضا بالميزانية، فإذا ما قام المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على الميزانية، ثم تبين بعد ذلك من خلال عملية الرقابة من طرف سلطة الوصاية والمتمثلة في الوالي، أن هذه الميزانية غير متوازنة فيما يتعلق بالنفقات والإيرادات، أو أنها لم تنص على النفقات الإجبارية فإن الوالي يعيدها خلال 15 يوما التي تلي استلامها، ليتداول المجلس بشأنها، وذلك خلال 10 أيام لإعادة ضبطها والنص على النفقات الإجبارية وإعادة التوازن إليها. غير أنه إذا صوت المجلس على الميزانية من دون أن يعيد لها التوازن أو ينص فيها على النفقات الإجبارية، يقوم الوالي بإعداره لإعادة التصويت على الميزانية وتكون متوازنة ومدرجًا بها النفقات الإجبارية، وذلك خلال 08 أيام من الإعدار، وإذا لم يقر المجلس الشعبي البلدي بضبط الميزانية خلال هذا الأجل فإن الوالي يقوم بضبطها تلقائياً (260).

أما الحالة الثانية فقد نصت عليها المادة (184) من قانون البلدية، وهو عند تنفيذ الميزانية، حيث عندما ينتج عن تنفيذ الميزانية عجز، فإنه لا بد على المجلس الشعبي البلدي التدخل في هذه الحالة ويعمل على إمتصاص هذا العجز ويعيد ضبط الميزانية وإعادة التوازن إليها. فإذا لم يتدخل المجلس الشعبي البلدي أمام هذا الوضع، وترك الميزانية البلدية على حالها دون توازن ودون إتخاذ التدابير اللازمة لإمتصاص هذا العجز، فإن سلطة الوصاية والتي تتمثل في الوالي، تتدخل لإعادة ضبط الميزانية وإمتصاص العجز على (02) سنتين ماليتين أو أكثر. ويتمثل العجز الذي يصيب ميزانية البلدية في التقدير الخاطئ للإيرادات مقابل النفقات المتوقعة، أو يكون بسبب ظهور نفقات طارئة، خاصة وأنه في الحالة الثانية تعتبر أعمال فكرة الحلول (261) مجرد مبرر لإبقاء التنفيذ المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية. وبذلك ترك المشرع المجال واسعاً للسلطة التقديرية لجهة الوصاية، مع العلم أن احتمال ظهور نفقات طارئة بسبب توسيع صلاحيات البلدية، وهذا أمر لا يستقيم خاصة وأن المشرع في قانون البلدية الحالي نص على أن أي صلاحيات جديدة يعهد بها للبلدية لا بد لها من توفير الموارد المالية الضرورية. وعليه فأي عجز يصيب الميزانية البلدية يستدعي تدخلاً سريعاً من المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإمتصاص هذا العجز وتصحيح مثل هذا الوضع، فإن لم يتدخل المجلس تدخل الوالي بموجب إجراء الحلول لإتخاذ الإجراءات اللازمة.

260- انظر المادة (183) من قانون البلدية (10/11).

261- بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 145.

وعليه فإن سلطة الحلول تختلف عن بقية مظاهر الرقابة الأخرى كالتصديق أو الإلغاء أو الحل حيث يصدر القرار في حالة الحلول من طرف سلطة الوصاية أي الوالي باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها، والقيام بواجب أهملته وإمتنعت عن أدائه رغم إلزامها به قانوناً (262).

كما أن أي ضرر قد يلحق بالغير من جراء حلول سلطة الوصاية فإن نتائجه تتحملها الهيئة اللامركزية، وذلك بالرغم من أن سبب هذه المسؤولية ناجم عن تصرفات جهة الوصاية.

وعلى الرغم من أن إجراء الحلول وإن كان يشكل أحد الإجراءات الخطيرة على إختصاصات المجلس الشعبي البلدي، حيث قد يمس بإستقلاليته، إلا أنه من ناحية أخرى يعكس مدى التوفيق أو التعاون بين المجلس الشعبي البلدي وجهة الوصاية الممثلة في الوالي، وذلك من خلال التوفيق بين الحريات المحلية التي إستلزمت إعطاء الشخصية المعنوية لهذه الهيئة، وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، والتي كثيراً ما ينشأ عنها إهمال في العمل الإداري، مما يؤدي إلى شلل في المرافق العامة، في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبى الحاجات الأساسية والضرورية للمواطنين (263).

وعليه نستنتج أن الحلول بإعتباره سلطة خطيرة تمارسها جهة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي، لا تعدو إلا أن تصبّ في إطار واحد وهو التعاون من أجل تحقيق المصلحة العامة بتجاوز جميع الخلافات ووضعها بمعزل عن أي إضطرابات من شأنها أن تمس بحركية التنمية المحلية أو تمس بإستقلالية المجلس الشعبي البلدي.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال عرضنا لمظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية، على المنتخبين في قانون البلدية (10/11)، والتي تطال الأعضاء والأعمال والهيئة، يتبين أن المشرع قد عمد إلى إحداث بعض الإضافات في هذا القانون، كما قام ببعض الإسقاطات مما يوحي بوجود فروقات وتعديلات، عما كان عليه قانون البلدية السابق (08/90)، إلا أنه ومن خلال التمعن جيداً في نصوصه يتبين أن المشرع بقي وفياً للنموذج السابق في الكثير من المواضع.

فعلى الرغم من أن أعضاء المجلس الشعبي هم منتخبون من قبل السكان، إلا أنه يمكن توقيفهم، أو إقصاءهم أو إقالتهم، وهذا ما يمثل ويجسد مظاهر الرقابة على الأشخاص.

262- د. صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 117.

263- د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، عويدات، الطبعة الأولى، 1998، بيروت، ص 105.

فبالنسبة للتوقيف حدد المشرع أسبابه بالمتابعة القضائية التي تتمثل في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه النيابية. كما حدد سبب الإقصاء بصدور حكم قضائي جزائي يدين العضو المنتخب فتسقط عنه بذلك العضوية. أما الإستقالة التلقائية تكون في حالة تغيب العضو لأكثر من ثلاث دورات عادية وبدون عذر مقبول خلال نفس السنة.

كما تطرقنا أيضا في هذا الفصل إلى شرح مظاهر الرقابة على الأعمال والتي تتمثل في المصادقة سواء كانت صريحة أو ضمنية وكذلك الإلغاء المطلق والنسبي بالإضافة إلى سلطة الحلول. أما الرقابة على الهيئة فيتمثل في حل المجلس الشعبي البلدي وهو من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية، والذي يعود الإختصاص في إتخاذ لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، على غرار بقية القرارات التي يعود فيها الإختصاص إلى الوالي.

كما وضع قانون البلدية (10/11) ضمانات أساسية للمجلس الشعبي البلدي، تتمثل في حق الطعن في قرارات سلطة الوصاية، وذلك إما عن طريق التظلم الإداري أو باللجوء إلى القضاء، ويمارس المجلس الشعبي البلدي هذا الحق بواسطة رئيسه.

الملخص

تُعَدُّ الرقابة الإدارية التي تُسلط على المنتخب من أبرز وأهم الوظائف، وقد تم تكريسها في قانون البلدية السابق والحالي، وذلك من أجل حسن سير الإدارة المحلية، كون أن الشخص الذي يتم انتخابه ليكون عضوا في المجلس الشعبي البلدي يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون والتنظيم، ويعود ذلك إلى عدة اعتبارات من بينها أنه رجل سياسي هدفه تلبية حاجات الفئة

التي أكسبته العضوية، لذلك كانت الحاجة إلى تكريس نظام رقابي إداري تمارسه جهات إدارية محددة طبقاً للقانون، وطبقاً لإجراءات معينة.

وقد تتخذ هذه الرقابة على المنتخبين عدة مظاهر وذلك لصيانة مبدأ المشروعية وضمان سلامة التصرفات، على الرغم من ما تطرحه من إشكالات من ناحية عملية سواء من حيث الإجراءات أو الجهة التي تمارسها أو نطاق وحدود هذه الرقابة التي تطال المنتخبين، والتي تؤدي في الأخير إلى إزالة صفة العضوية على المنتخب إذا ثبت مخالفته طبقاً للقانون والتنظيم، كما أن هذه الرقابة الإدارية لا تعد مساساً باستقلالية المجالس المنتخبة نظراً لما لها من مقاصد تتمثل في تكريس مفهوم دولة القانون والمؤسسات، والوصول إلى إدارة رشيدة فكانت الحاجة إلى تفعيل هذه الرقابة الإدارية.

Résumé

Le contrôle administratif exercé sur les élus locaux est l'un des actions primordiales et qui réside deus l'adoptions des lois municipales antérieures et actuelle pour un bon fonctionnement de l'administration locale parce que la personne élu à l'assemblée populaire communale essaye de tout faire pour satisfaire les

électeurs ou les habitants de la région même au dépens des lois et des réglementation, c'est la raison pour laquelle, le contrôle administratif est nécessaire dans le but de préserver le principe de légalité et assurer la pertinence l'efficience et l'efficacité des actions ainsi que ce contrôle administratif n'élimine pas l'autonomie des assemblée locales d'où son intérêt dans les développement d'une meilleure efficacité de l'action publiques locale.

الخاتمة

إن فرض الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، سواء انصبت هذه الرقابة على الأشخاص أو الأعمال أو الهيئة ككل، من بين أساسيات وموجبات قيام نظام اللامركزية الإدارية، والتي تمثل الإدارة المحلية إحدى أهم مظاهرها، وتشكل البلدية أهم تطبيقاتها.

فبالرغم من الإستقلالية التي منحها المشرع للبلدية، لأجل مباشرة إختصاصاتها المخولة لها قانونا، من دون الرجوع في ذلك للسلطة المركزية، إلا أن هذه الإستقلالية تبقى نسبية نظرا للرقابة الإدارية التي تمارسها

سلطة الوصاية، وذلك لضمان مشروعية المجلس الشعبي البلدي واحترامه للقوانين و التنظيمات، وعدم خروجه عن السياسة العامة للدولة .

إذ أن هدف الرقابة الإدارية هو إحترام مبدأ المشروعية وتكريس مفهوم دولة القانون، من خلال مراقبة مدى إحترام المجلس الشعبي البلدي للقوانين والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى الحفاظ على العلاقة بين السلطة المركزية وهذه الهيئة المحلية، والمحافظة على وحدة الدولة الإدارية.

ونظرا لتداخل مفهوم الرقابة الإدارية ومفهوم الوصاية، فقد عمد الفقه إلى التمييز بين المفهومين على إعتبار أن هناك إختلاف بين القول بالوصاية الإدارية والرقابة الإدارية وأنا طالما في مجال القانون الإداري فالأجدر القول بالرقابة الإدارية، كما تم التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية، إذ أن هذه الأخيرة تعد من ركائز وأسس النظام المركزي ومن موجباته حيث يلجأ لها الرئيس الإداري من غير الحاجة لنص عليها بهدف ضمان حسن سير المرفق العام، في حين تعد الرقابة الإدارية أحد أركان النظام اللامركزي إذ لا يمكن ممارستها إلا إذا تقررت بموجب نص قانوني يجيزها و يحدد كفيات و طرق إعمالها و الجهات المختصة بممارستها، كون أن هذه الرقابة الإدارية هي رقابة إستثنائية، لأن الأصل هو تمتع المجلس الشعبي البلدي بالإستقلالية.

وقد خول المشرع الجزائري ممارسة الرقابة الإدارية على المنتخبين البلديين لجهات مركزية، و التي تتمثل في صلاحيات وزير الداخلية و يتجلى ذلك من خلال قانون البلدية (10/11).

إذ قرر له هذه الرقابة من خلال رفع تقرير لرئيس الجمهورية يبين فيه وضعية المجلس الشعبي البلدي الذي يستوجب حله ومن ثما تجديده بموجب مرسوم رئاسي.

كما تمارس هذه الرقابة من قبل ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، و التي تتمثل في الوالي أصالة و رئيس الدائرة تفويضا، وهذا وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، سواء تمت هذه الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة مداولة أو كهيئة تنفيذية ،و قد حدد القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات (01/12) وقانون البلدية (10/11) كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي بهيئته وهي الهيئة التداولية و الهيئة التنفيذية والمتمثلة في رئيسته كما حدد آليات سير عمله وإختصاصاته وصلاحياته وهو ما يعكس مدى استقلاليته خاصة أن المشرع الجزائري قد إعتد على أسلوب الإنتخاب في تشكيله، والذي إن كان يعد من

أفضل طرق الممارسة الديمقراطية الإدارية وذلك كونه يُتيح الفرصة للجميع للمشاركة في صنع القرار المحلي، إلا أنه يكون أحيانا أخرى عائق في تحقيق التنمية المحلية وذلك عندما يكون العضو البلدي على قدر محدود من المستوى التعليمي والثقافي ويفتقد للقدرة على العمل السياسي والإداري، ولعل هذا ما أدى إلى عجز الكثير من البلديات من تحقيق أدنى مستويات التنمية على المستوى المحلي وأدخله في حالة إنسداد مع السلطة المركزية، كما اعتمد على الأسلوب المطلق في توزيع الإختصاص بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية في تسيير الشؤون المحلية وتلبية حاجات السكان في شتى المجالات سواء الإقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية، وحسباً فعل المشرع وذلك حتى لا يتصل المجلس الشعبي البلدي من المسؤولية بحجة تقييد الإختصاص.

وأمام هذا التوجه للمشرع الجزائري في إعتماد أسلوب الإلتخاب لتشكيل المجالس الشعبية البلدية، وإطلاق الإختصاص لها، لازمه توسع في الرقابة الإدارية وتعدد مظاهرها لتشمل بذلك الأشخاص والأعمال والهيئة، والتي تتمثل في الإيقاف والإقصاء والإستقالة التلقائية هذا فيما يخص الأعضاء المنتخبين، والإلغاء سواء اكان مطلقاً أو نسبياً والتصديق بنوعيه الصريح والضمني وحلول جهة الوصاية محل الهيئة وهذا فيما يخص الأعمال أما الرقابة على الهيئة فيتمثل في حلها وإعادة تجديدها.

وإن كانت هذه الرقابة تهدف إلى الحفاظ على عدم خروج المجلس الشعبي البلدي عما سطره له القانون، إلا أن التشدد في ممارستها قد يؤدي إلى المساس باستقلالية هذه المجالس فيفرغها بذلك من محتواها، وتصبح إمتداداً لعدم التركيز الإداري بدل اللامركزية الإدارية، وتفقد روح الممارسة الديمقراطية الإدارية التي تمثل غاية وجود المجالس البلدية.

فمن خلال دراستنا لنظام الرقابة الإدارية على المنتخب البلدي وفق نص قانون البلدية (10/11) ، يتبين أنها وإن كانت في الظاهر تشكل أداة رقابية صارمة قد تؤدي إلى تعطيل أعمال المجلس الشعبي البلدي أحيانا، إلا أنها في نفس الوقت حماية للمجلس نفسه من الوقوع في الخطأ أو تصحيح ما قد يقع فيه من إختلالات.

كما يتضح أيضا أن النموذج الجديد لقانون البلدية (10/11) لا يختلف كثيرا عن قانون البلدية (08/90) فيما يخص الرقابة الإدارية، غير أنه قد يبدو أن قانون البلدية الحالي قد زاد من سلطات الوالي في الرقابة على المجلس الشعبي البلدي، مما نتج عنه تضيق في إستقلالية هذه المجالس، خاصة فيما يخص حالات

حل المجلس الشعبي البلدي، والتي وسع فيها على غرار ما كانت عليه في قانون البلدية (08/90) مع العلم أن الحل يترتب عليه نتائج جد خطيرة لعل أهمها هو إنقضاء المجلس بصورة غير طبيعية.

كذلك لم يحدد الأسباب الجديّة لممارسة رقابة الحل، حيث تم ذكرها بصورة مطلقة مما يفتح السبيل لجهة الوصاية لممارسة هذه السلطة بناء على سلطتها التقديرية.

كما وسع القانون الحالي من نطاق رقابة سلطة الوصاية على مداوات المجلس الشعبي البلدي بإخضاع حالات جديدة للمصادقة كقبول الهبات والوصايا وإتفاقيات التوأمة.

كذلك ما يؤخذ على قانون البلدية (10/11) أنه لم يضع ضمانات كفيلة سواء للمنتخب أولمداولات المجلس، المتمثلة في عدم إلزام الوالي بتسبب قرار إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي إستنادا لنص المادة (59)، أو قرار توقيف أحد الأعضاء المنتخبين، مع العلم أن التسبب هو أهم ضمانة ضد التعسف.

كذلك غياب الطابع التشاوري بين جهة الوصاية والمجلس الشعبي البلدي، خاصة عند مباشرة سلطة الوصاية لمهام الرقابة فيما يخص إتخاذ قرارات التوقيف.

وعليه ما يلاحظ على قانون البلدية الحالي (10/11) في مجال الرقابة الإدارية، أنه لم يختلف كثيرا عن قانون البلدية (08/90)، على الرغم من إختلاف المرحلة التي سن فيها كلا من القانونين، مع أن قانون البلدية الحالي جاء ببعض التعديلات لأجل صنع بلدية قوية قادرة على تسيير شؤونها بيدها متجاوزة بذلك كل العواقب، محققة للتنمية المحلية إلا أن هذا القانون قد شدد في بعض الأحيان من الرقابة الإدارية على المنتخبين من دون وضع ضمانات تكفل تجاوزات الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية.

كما أن تضيق الخناق على البلدية من خلال تشديد الرقابة عليها قد يؤدي إلى قتل روح المبادرة لديها، خاصة أمام تقليص الضمانات في حالة التجاوز، كما أن الواقع العملي قد أثبت أن عجز المجلس الشعبي البلدي عن أداء مهامه وتخطئه في غياهب الصراعات التي لا تخدم المواطن لا تعود إلى شدة الرقابة فحسب و إنما تعود أيضا إلى عدم كفاءة المنتخب المحلي.

و عليه فمن خلال هذه الدراسة لموضوع الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية (10/11) يتبين أن المشرع الجزائري حاول من خلال نصوص هذا القانون إرساء معالم بلدية حديثة تواكب جميع المتغيرات، لكن لم تخلو من بعض النقائص خاصة في مجال الرقابة الإدارية، لذا توصلنا إلى إستخلاص

بعض التوصيات والإقتراحات لعل وعسى أن تسهم في تحسين وضع البلديات بما يحقق التنمية المحلية و التي تتمثل في:

1 - ضرورة وضع الضمانات الكفيلة للمنتخب البلدي حتى يمارس مهامه من دون أي ضغط، قد يمارس عليه من قبل الجهة الوصية، و لعل من أهم هذه الضمانات هو التسبب لقرارات الوصاية، خاصة عندما يتعلق الأمر بإيقاف العضو .

2 تخفيف شدة الرقابة الإدارية على المنتخبين، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال عنصرين أساسيين هما تقليص الموضوعات التي تخضع للتصديق، وحسن إختيار العضو الكفاء بالنسبة لمستواه التعليمي، خاصة أن أسلوب الإنتخاب أثبت وصول أشخاص غير أكفاء في الكثير من الحالات لعضوية المجلس الشعبي البلدي مما سبب ركود البلدية و الدخول في حالة إنسداد مع السلطة المركزية، لذا نرى أنه لامناص من وجود أشخاص معينين ذوي خبرة و كفاءة ومستوى تعليمي عالي إلى جانب فئة منتخبة للإسهام في تطوير البلدية.

3 التقليل من الإحالة على التنظيم، في قانون البلدية حتى يكون قانون البلدية منظومة تشريعية شاملة وجامعة ومنسجمة، خاصة وأن المراسيم التنظيمية تأخذ بعض الوقت مما يعطل الإسراع في حركة التنمية.

4 -خلق فضاء تشاوري بين جهة الوصاية والمجلس الشعبي البلدي وذلك قبل وأثناء وبعد ممارسة جهة الوصاية لرقابتها على المجلس حتى لا تكون العلاقة بين الجهتين مشحونة، و حتى لا تتعسف جهة الوصاية في رقابتها، ولا يتمادى المجلس في إستقلالته لأن أي قرار يصدر عن أي الجهتين سينعكس سواء بالسلب أو الإيجاب على المواطن الذي يعتبر محور رحي هذه العلاقة.

نخلص في الأخير إلى القول بأن موضوع الرقابة الإدارية على المنتخبين يعد من المواضيع الهامة والحساسة نظرا للعلاقة القائمة بين سلطة الوصاية والمجلس الشعبي البلدي إذ يجب الا تطغى الرقابة على إستقلالية المجلس، كما لا يجب أن يتمادى المجلس الشعبي البلدي بحجة تمتعه بهذه الإستقلالية فيخرج عما سطره له القانون خاصة وأن المستفيد أو المتضرر في الأخير هو المواطن.

المراجع

أولا/ المراجع باللغة العربية

(1) الكتب:

- 1 د. أحمد بوضياف: الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1988.
- 2 د. أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثالثة، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.
- 3 د. بكر القباني، الرقابة الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1985.
- 4 د. ثروت بدوي: النظم السياسية، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- 5 د. جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

- 6 جورج قودال بيار دلقوقيه : القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ، الطبعة الأولى، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2001.
- 7 د. خالد سمارة الزغبى: تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الثالثة، 1993، الأردن.
- 8 د. رشيد خلوفي: المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
- 9 د. رفعت النجار: مذكرات في التجمعات المحلية والإقليمية، محاضرات السداسي السابع وزعت على طلبة السنة الرابعة سنة 1977-1978، معهد الحقوق.
- 10 د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة طبعة منقحة ومزودة طبقا لأحدث التعديلات، 1992، دار الفكر العربي، القاهرة.
- 11 د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، 1977 ، القاهرة.
- 12 د. صالح فؤاد: مبادئ القانون الجزائري، توزيع دار الكتاب الحديث.
- 13 د. ضريف بطرس: الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق.
- 14 د. عادل محمود حمدي: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الإتحاد العربي للطباعة، الطبعة الأولى، 1973.
- 15 د. عبید لخضر: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 16 د. عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، دار جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
- 17 د. عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، دار جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2010.
- 18 د. عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، الجزائر، دار جسور للنشر والتوزيع، 2009.
- 19 د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
- 20 د. عمار بوضياف: شرح قانون الولاية 12-07، الطبعة الأولى، 2012، دار جسور للنشر والتوزيع.
- 21 د. عادل بو عمران: البلدية في التشريع الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
- 22 د. عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.

- 23 - د. عمر صدوق: دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 24 - د. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 25 - د. محمد الصغير بعلي: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
- 26 - د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
- 27 - د. محمد علي الخلايلية: الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009.
- 28 - د. محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية للنشر والتوزيع، 2003.
- 29 - د. محمد عمر الشبوكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، العدد 250، عمان، الأردن.
- 30 - د. مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 31 - د. مصطفى الجندي: الحكم المحلي و الديمقراطية، الاسكندرية، 1967.
- 32 - د. تناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، الجزائر، منشورات دحلب، 1999.
- 33 - د. نواف كنعان: القانون الإداري الكتاب الأول دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى سنة 2008.
- 34 - د. هاني خشقجي: مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، 1983.
- 35 - د. هاني عادل الطهراوي: القانون الإداري، الدار العلمية الدولية، مكتبة دار الثقافة، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2001.
- 36 - د. يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الطبعة الثانية، 1998، الجزء الأول.

(2) الرسائل و المذكرات :

أ- رسائل الدكتوراه :

1- د. مختار بوشيبة: مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية على المؤسسات الاقتصادية،

رسالة الدكتوراة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزء الثاني.

2- د. مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري،

بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

3- د. زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية

الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

ب- مذكرات الماجستير:

1- بلعباس بلعباس: دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم

لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.

2- عيسى تولموت: النظام الانتخابي للمجالس المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

3- نجلاء بوشامي: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية (08/90)، أداة للديمقراطية المبدأ

والتطبيق، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة،

2005.

3- البحوث والمقالات:

1 د. عمار بوضياف: الوصاية على أعمال البلدية في دول المغرب العربي: الجزائر-تونس-المغرب،

مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة عبد الرحمان ميرة

بجاية ، العدد 01 ، 2010 ص 11

2 برة وهيبة: مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور

بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادر عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية،

العدد 01، 2011.

3 د. مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين استقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث،

2003.

4 مكلل بوزيان: الاتجاهات القانونية الجديدة لإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية،

مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 2، 1999.

5 نصرالدين بن طيفور: أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999

لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 22، 2001.

4- المجلات:

- 1- مجلة مجلس الدولة العدد 01 سنة 2003، والعدد 03 سنة 2003 والعدد 08 سنة 2006.
- 2- مجلة إدارة العدد 02 سنة 1999، والعدد 22 سنة 2001.
- 3- المجلة القضائية، العدد 02، سنة 1994.

النصوص الرسمية

النصوص الأساسية:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976
- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989
- التعديل الدستوري لسنة 1996

2- القوانين العضوية ، القوانين ، الأوامر

- 1- القانون العضوي رقم (07/97) المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية العدد 12).
- 2- القانون العضوي رقم (01/12) المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية العدد 01) المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق لـ 14 يناير 2012.
- 3- القانون العضوي رقم (03/12) المؤرخ في 12 يناير 2012، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.
- 4- الأمر (154/66) المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم (الجريدة العدد 47).
- 5- الأمر (24/67) المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي (الجريدة الرسمية العدد 06).
- 6- الأمر (58/75) المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم (الجريدة الرسمية العدد 44).
- 7- القانون رقم (08/90) المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية (الجريدة الرسمية العدد 15) المؤرخة في 11 أبريل 1990.
- 8- القانون رقم (09/90) المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية (الجريدة الرسمية العدد 15) المؤرخة في 11 أبريل 1990.

- 9 - القانون رقم (05/91) المؤرخ في 16 يناير 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية (الجريدة الرسمية العدد 03).
- 10 - القانون رقم (02/98) المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية (الجريدة الرسمية العدد 37).
- 11 - الأمر رقم (03/05) المؤرخ في 18 جويلية 2005، الذي يتم القانون رقم (08/90) المؤرخ في 07 أبريل 1990، والمتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية العدد 50).
- 12 - القانون رقم (10/05) المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني (الجريدة الرسمية العدد 44).
- 13 - القانون رقم (09/08) المؤرخ في فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية (الجريدة الرسمية العدد 21).
- 14 - القانون رقم (19/08) المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية العدد 63).
- 15 - الأمر رقم (01/11) المؤرخ في 23 فبراير 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ (الجريدة الرسمية العدد 12).
- 16 - القانون رقم (10/11) المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية العدد 37) المؤرخة في 03 يوليو 2011.
- 17 - انظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة، رقم 205، 2011.
- 18 - القانون رقم (07/12) المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية العدد 12).

3- النصوص التنظيمية :

أ- المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم (196/91) المؤرخ في 04 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم (336/91) المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم (44/92) المؤرخ في 04 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ.
- 4- المرسوم الرئاسي رقم (255/05) المؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية.
- 5- المرسوم التنفيذي (230/90) المتعلق بأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية، (الجريدة الرسمية العدد 31)، المؤرخة في 28 يوليو 1990.
- 6- المرسوم التنفيذي (142/92) المؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد 27) المؤرخة في 12.04.1992.

- 7- المرسوم التنفيذي (436/92) المؤرخ في 30 نوفمبر 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية،
(الجريدة الرسمية العدد85) المؤرخة في 1992.12.02.
- 8- المرسوم التنفيذي (56/93) المؤرخ في 27 جانفي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد13) المؤرخة في 1993.02.28.
- 9- المرسوم التنفيذي (106/93) المؤرخ في 06 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 30 المؤرخة في 1993.05.09.
- 10- المرسوم التنفيذي (106/39) المؤرخ في 09 ماي 1993، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية (الجريدة الرسمية العدد03).
- 11- المرسوم التنفيذي (128/93) المؤرخ في 29 ماي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية ع 36 المؤرخة في 1993.05.30.
- 12- المرسوم التنفيذي (05/94) المؤرخ في 12 جانفي 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد01) المؤرخة في 1994.02.01.
- 13- المرسوم التنفيذي (49/94) المؤرخ في 26 فبراير 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد11) المؤرخة في 1994.02.28.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم (215/94) المؤرخ في 02 جويلية 1994 يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، (الجريدة الرسمية العدد 48).
- 15- المرسوم التنفيذي (238/94) المؤرخ في 18 أوت 1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد52) المؤرخة في 1994.08.17.
- 16- المرسوم التنفيذي (63/95) المؤرخ في 22 فبراير 1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد12) المؤرخة في 1995.02.02.
- 17- المرسوم التنفيذي (91/95) المؤرخ في 25 مارس 1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، (الجريدة الرسمية العدد18) المؤرخة في 1995.04.15.

ثانيا: باللغة الفرنسية

1- Ouvrages

- 1- Abid Lakhder, les collectivités locales en Algérie (APW+APC),
2^{ème} édition, office des publication universitaires, Algeries, 1986.
- 2- Andrè de Laubadère: Traite de droit administratif, libraire générale de droit
et jurisprudence, 8^{ème} édition 1980 , Paris.

- 3- Jean Rivero, Droit administrative, Dalloz, 1980, Paris, op.cit.p321
- 4- Lahcène Seriak, L'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG, Alger, 1998.
- 5- VIENES (Claude Henri), Le pouvoir des substitution RDR, Paris, 1960.
- 6- Zouaimia Rachid: Droit administratif, berti édition, Alger, 2009.

2- Theses

- 6- Benchikh- lehocine Fatima: L'administration territorial en Algérie, mémoire de magister, 1982, institute de droit et des sciences administratif, Constantine.

3- Revues

- 7- Essaid Taibi, La démocratie a l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, revue idara,n°02,1991.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ-ج	مقدمة
06	الفصل الأول/ الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية
08	المبحث الأول/ ماهية الرقابة الإدارية
08	المطلب الأول/ تحديد مفهوم الرقابة الإدارية
08	الفرع الأول/ تعريف الرقابة الإدارية
08	أولا/ رقابة أم وصاية
09	ثانيا/ تعريف الرقابة الإدارية

10	الفرع الثاني/ خصائص الوصاية الإدارية
10	أولا/ الوصاية الإدارية رقابة إدارية
10	ثانيا/ ارتباط الوصايا الإدارية بوجود أشخاص لامركزية
11	ثالثا/ الرقابة الإدارية رقابة إستثنائية
11	الفرع الثالث/ تمييز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية
12	أولا/ من حيث الطبيعة والخصائص القانونية
13	ثانيا/ من حيث طبيعة الرقابة
13	ثالثا/ من حيث قواعد المسؤولية
13	رابعا/ من حيث القابلية للطعن
14	المطلب الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الإدارية وجهات الوصاية والقيود الواردة عليها
15	الفرع الأول/ مبررات الرقابة الإدارية
15	أولا/ احترام مبدأ المشروعية
16	ثانيا/ تحقيق المصلحة العامة
16	ثالثا/ تجسيد مبدأ الشفافية
18	الفرع الثاني/ جهات الوصاية
18	أولا/ ممارسة الرقابة الإدارية من قبل الجهات المركزية
20	ثانيا/ ممارسة الرقابة الإدارية من قبل الجهات غير المركزية
23	الفرع الثالث/ القيود الواردة على الرقابة الإدارية
23	أولا/ القيود التشريعية
24	ثانيا/ القيود الخاصة بكيفية إستعمال الرقابة
24	ثالثا/ القيود التي ترد على الأغراض التي تستهدفها الرقابة
26	المبحث الثاني/ الإطار القانوني المنظم لسير المجلس الشعبي البلدي
27	المطلب الأول/ المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة
28	الفرع الأول/ إستقلالية المجلس الشعبي البلدي

28	أولاً/ مفهوم الإستقلالية
29	ثانياً/ مقومات الإستقلالية
46	الفرع الثاني/ تشكيل المجلس الشعبي البلدي
47	أولاً/ كيفية إختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية
59	ثانياً/ توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي البلدي
60	الفرع الثالث/ سير أعمال المجلس الشعبي البلدي وإختصاصاته
60	أولاً/ سير أعمال المجلس
69	ثانياً/ إختصاصات المجلس الشعبي البلدي
71	المطلب الثاني/ رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية
72	الفرع الأول/ كيفية إختياره
75	الفرع الثاني/ إختصاصات وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره هيئة تنفيذية للمجلس
77	الفرع الثالث/ إنهاء مهامه
77	أولاً/ الإستقالة
78	ثانياً/ التخلي عن المنصب بسبب الإستقالة
79	ثالثاً/ التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر
80	خلاصة الفصل الأول
82	الفصل الثاني/ مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين في قانون البلدية (10/11)
84	المبحث الأول/ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
84	المطلب الأول/ الإيقاف كتجميد مؤقت لعضوية المنتخب
84	الفرع الأول/ مفهومه
85	الفرع الثاني/ سبب الإيقاف
86	الفرع الثالث/ جهة الإختصاص بإصدار القرار
89	المطلب الثاني/ الإقصاء كإسقاط كلي ونهائي للعضوية

89	الفرع الأول/ مفهومه
90	الفرع الثاني/ سبب الإقصاء
91	الفرع الثالث/ جهة الاختصاص بإصدار قرار الإقصاء
93	المطلب الثالث/ الاستقالة التلقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون
93	الفرع الأول/ مفهومها
94	الفرع الثاني/ سبب الإستقالة التلقائية
95	الفرع الثالث/ جهة الإختصاص بإصدار قرار الإستقالة التلقائية
99	المبحث الثاني/ الرقابة على الهيئة البلدية وأعمالها
99	المطلب الأول/ الرقابة على الهيئة البلدية
99	الفرع الأول/ الحل
101	أولا/ خرق أحكام دستورية
102	ثانيا/ حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس
102	ثالثا/ حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس
103	رابعا/ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
104	خامسا/ عندما يُصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
105	سادسا/ حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي
106	سابعا/ حالة إندماج بلديات أو ضمّها أو تجزئتها
106	ثامنا/ حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
113	المطلب الثاني/ الرقابة على أعمال المجلس البلدي
113	الفرع الأول/ التصديق
114	أولا/ التصديق الضمني
116	ثانيا/ المصادقة الصريحة
122	الفرع الثاني/ الإلغاء
124	أولا/ البطلان المطلق
126	ثانيا/ البطلان النسبي
131	الفرع الثالث/ الحلول

139	خلاصة الفصل الثاني
141	الخاتمة
147	قائمة المراجع
156	الفهرس