

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة بعنوان:

أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر

مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف الدكتور

فرحاتي عمر

من إعداد الطالب:

لعبادي إسماعيل

بتاريخ 04 ماي 2005 أمام اللجنة المتكونة من :

الدكتور محدة محمد - جامعة محمد خيضر بسكرة - رئيسا

الدكتور فرحاتي عمر - جامعة محمد خيضر بسكرة - مشرفا

الدكتور عزري الزين - جامعة محمد خيضر بسكرة - ممتحنا

الدكتور آدم قبي - جامعة ورقلة - ممتحنا

مقدمة:

إن الدولة في تنظيمها الإداري تتأثر بظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب الإدارة العمومية.

فالدولة الحديثة في بداية القرن التاسع عشر كان من الضروري عليها أن تعمل على تكريس مبدأ المشروعية وأن تحرص على تجسيد سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني وخاصة بعد أن أصبح نشاطها لا يقتصر فقط على الوظائف التقليدية المسماة بوظائف السيادة من توفير الأمن والدفاع وإقامة العدل بل تجاوز ذلك إلى العديد من الميادين فتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها وتتنوع الخدمات التي تؤديها للأفراد مما أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة.

في ظل هذه المعطيات نشأت اللامركزية المحلية كشكل من أشكال اللامركزية الإدارية في أغلب الدول كنتاج للتوفيق أو المصالحة بين القوى المتقابلة في المجتمع، فالقوى المتجهة إلى تكوين كيانات إقليمية ضيقة لم تستطع أن تمنع القوى الرامية إلى خلق كيان إقليمي واسع ذي طابع دولي ولكنها نجحت جزئيا في فرض نفسها وإثبات وجودها في داخل هذا الكيان الموسع وهو الدولة في صورة وحدات محلية وتتمتع بقدر من الاستقلال .

وبالموازاة فإن تطبيق وتجسيد النظام الديمقراطي داخل أي دولة ما، يحتم عليها إشراك أفراد الشعب في ممارسة السلطة خدمة لمصالحهم المشتركة وحقوقهم وحياتهم المشروعة.

وتعد الجزائر من بين الدول التي انتهجت التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية بعد صدور دستور 1989 والانتقال من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية، وقد أقرت ذلك مرة أخرى المادة 14 من دستور 1996 التي تؤكد على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية والمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية .

ولقد اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري الإقليمي على الجماعات المحلية وهذا ما أكدته المادة 15 من دستور 1989 ودستور 1996 بقولها : الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.

إن البلدية بحكم تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم والعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة، تمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ووزنا شعبيا عن طريق المنتخبين وتتمتع بشخصية معنوية واستقلال مالي .

ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية وهذا ما ورد في المادة 09 دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 ونفس المادة في دستور 1996، كما أن للبلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة 49.

إن المتتبع للتنظيم الإداري للبلدية تجد أنها مرت بالعديد من المراحل والتعديلات التي شملت نصوصها القانونية بدأ من المرحلة الانتقالية 1962-1967 وصولاً إلى القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية .

ورغم صدور القانون بعد التحول الدستوري والتنظيم السياسي في ظل قانون الانتخابات 89-13 وبعد صدور الأمر 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخاب تبقى الجزائر ممثلة بمجالسها المحلية البلدية المنتخبة تجتاز أزمة على مستوى كل الميادين نستشفها من تحليلنا لواقع البلدية الذي يعطي لنا فكرة واضحة المعالم وهي أن هذه الهيئة بالمهام المسندة إليها وطرق تنظيمها ونوعية تأطيرها وقلة مواردها والمحيط الذي تنشط فيه غير قادرة لاعلى تمثيل هيئة الدولة ولا على المحافظة على الأموال العمومية ولا في حل مشاكل المواطن.

ومن هذا المنطلق تبرز الأهمية البالغة لموضوع البلدية على الصعيدين النظري والتطبيقي، فالإصلاحات التي تعرفها الجزائر الوقت الراهن تفرض على كل المؤسسات والهيئات والإدارات والمتعاملين والشركاء والأفراد ضرورة معرفة بعدها الحقيقي ومبادئها الأساسية وأهدافها الإستراتيجية ووسائلها التقنية منها والقانونية وأطوارها التنفيذية.

إن هذه الإصلاحات هدفها الأساسي هو تحقيق مجموعة من المبادئ في مختلف المجالات لوضع نظام وطني يعتمد على مجموعة من المبادئ العالمية منها والوطنية.

فالجانب السياسي من هذه الإصلاحات يهدف إلى تطبيق وتحقيق مبادئ الديمقراطية وإعطاء سلطة التشريع لمنتخبي الشعب عن طريق نظام انتخابي يجسد فعلا التمثيل الحقيقي للشعب وكذا تحقيق الرقابة الشعبية كما يفتح المجال أمام حرية التعبير وتكوين أحزاب سياسية متعددة دون التفريط في منح المواطن الحق في المشاركة في تسيير شؤون الدولة العامة وشؤونه المحلية الخاصة، خاصة منذ بروز التعددية المحلية الحزبية التي أنتجها دستور 1989 كقانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية وقانون الإعلام وقانون الجمعيات وقانون الجماعات المحلية المتمثل أساسا في قانون البلدية وقانون الولاية.

أما الجانب الاقتصادي من هذه الإصلاحات يهدف إلى تطبيق مبادئ اقتصاد السوق الذي يتمحور أساسا حول مجموعة من المبادئ، بداية بإعادة الهيكلة الصناعية وإصلاح المنظومة المالية وهذا بإعادة النظر في إنشاء وتسيير المؤسسات العمومية من حيث الاستقلالية والتطهير المالي والشراكة والخصوصية والنظام البنكي والجبائي والجمركي، مرورا بمجال تحرير التجارة الخارجية وذلك بتسهيل إجراءات التبادل التجاري والعمليات التجارية عموما التي يقابلها تحرير الأسعار بوضع حد لنظام دعم المنتوجات ذات الاستهلاك الواسع ووضع قواعد للمنافسة التجارية سواء في مجال التسويق والأسعار وتشجيع الاستثمار الخاص.

أما اجتماعيا فإن الاهتمام يتجه أساسا إلى العمل على تحقيق التضامن الوطني كالتكفل بالفئات المحرومة والحماية الاجتماعية وتطور الشغل عن طريق خلق المناصب المالية والاعتناء بالقطاع الصحي والتربوي وتقسيم الأعباء العامة تقسيما عادلا والقضاء على مظاهر الفساد كسوء التسيير

والرشوة والعمل على إبراز الكفاءات الوطنية وتطوير أساليب الإدارة وتقريبها من المواطن ومشاركته في تسيير الشؤون العامة.

ومن هنا تتضح الأهمية أكثر لاختيار موضوع البلدية لكون هذه الأخيرة تعد أحد أهم ركائز الديمقراطية الإدارية الفعلية وصلة الوصل بين المواطن والإدارة.

إن الهدف أيضا من وراء اختيار هذا الموضوع هو معالجة واقع البلدية وما يدور حولها من تساؤلات وانشغالات حول طبيعة المهام المسندة إليها والصعاب التي تواجهها.

ولأن البلدية تشكل التعبير عن الديمقراطية كان من الضروري مناقشة النقائص وجوانب القصور في النصوص المنظمة لهذه الجماعة القاعدية التي خضع ويخضع لها تسيير بلدياتنا، وبما أننا نستطيع الحكم عن بعد لكننا لا نستطيع التسيير إلا عن قرب، فإن اللامركزية ممثلة بالبلدية تبدو لنا الجواب الأحسن للتمثيل الديمقراطي الفعال.

وعليه وعلى ضوء ضغط التحولات التي تمر بها الجزائر، نتساءل عن مدى تأثير التعددية الحزبية من حيث الفعالية على جهاز البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية؟

فهل أفرزت نصوص القانون الانتخابي تحولا حقيقيا؟ وهل ساهمت في تجسيد التعددية الحزبية؟ وما هي أثارها على عمل المجالس الشعبية البلدية؟

إن هذه الإشكالية المثارة تجعلنا نطرح أسئلة عديدة فرعية ناجمة عن أهمية هذه الدراسة، فإذا كانت الدولة الجزائرية تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي، وإذا كان المجلس البلدي المنتخب يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فما هو نطاق الرقابة المسلطة على البلدية في ظل التعددية الحزبية من قبل الجهات الوصية، وإذا كانت المجالس الشعبية البلدية المنتخبة تطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي فما هي تلك الآليات المتبعة في ذلك مقارنة بالرقابة الشعبية في ظل نظام الحزب الواحد؟

وعليه تعتمد هذه الدراسة بالأساس على تحليل المضمون المقترن بالأسلوب الوصفي وذلك للكشف عن مواضع الخلل التي تعتري قانون البلدية وما يتعلق بالبلدية بصفة عامة من نصوص أخرى تنظمها من قريب أو بعيد مع إستنتاج وإستنباط البدائل لسد الثغرات الموجودة والإقتراح إن أمكن، خاصة وأن هذه الدراسة التي تعالج البلدية لوحدها كونها جماعة إقليمية قاعدية لم تحظ بالإهتمام الكبير رغم ما دار من نقاشات حول الجماعات المحلية بصفة عامة.

وللإجابة على الإشكالية والتساؤلات الفرعية التي هي محور هذه الدراسة، تم تقسيم هذا الموضوع إلى فصلين:

يعالج الفصل الأول كيفية تأثير النظام الانتخابي في عهد التعددية على تشكيل وعمل البلدية؛ هذا الفصل تم تقسيمه إلى مبحثين، يتعلق الأول بالنظام الانتخابي والمتمثل أساسا في قانون الانتخابات الذي مر بالعديد من المراحل والتطورات من سنة 1963 مرورا بسنة 1989 وصولا إلى سنة 2004.

أما المبحث الثاني فيتعلق بأثر التعددية الحزبية على قانون البلدية 08/90، هذا القانون الذي يحدد هيئات البلدية ، المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما الفصل الثاني فنعالج آليات الرقابة على البلدية في ظل التعددية الحزبية، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث: مبحث أول نحدد فيه مفهوم الرقابة بصفة عامة، ومبحث ثان نبرز الرقابة الشعبية وآلياتها في ظل التعددية الحزبية.

أما المبحث الثالث نعالج فيه الوصاية على البلدية في ظل التعددية الحزبية عن طريق تبيان وسائلها وتأثيرها على المجالس الشعبية البلدية

الفصل الأول

أثر التعددية الحزبية على تشكيل وعمل البلدية

إن هذا الفصل الأول يعالج نقطتين أساسيتين يتعلقان بالنظام القانوني للبلدية وهما النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية والقانون المتعلق بالبلدية 90-08 الصادر في 07 أبريل 1990 فالنظام الانتخابي هو البنية الأساسية التي ينطلق منها تكوين البلدية، وسنوضح من خلال هذه النقطة ذلك التطور الذي مس النظام الانتخابي منذ سنة 1963 إلى آخر تعديل طرأ عليه في جوان 2004.

وسنناقش تلك الأسس والمرتكزات التي تميز هذا النظام من مبدأ المساواة ومبدأ الإقتراع العام المباشر والسري وما يحققه النظام الانتخابي من تمثيل حقيقي للشعب، وسنبين كيفية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال تطبيق هذا النظام ومعرفة حجم هذه المجالس البلدية وشروط الترشح للعضوية وكيفية سير العملية الانتخابية خاصة بعد إنتهاء عملية التصويت وفرز الأصوات والتي تنتهي في الأخير بتوزيع المقاعد بين القوائم الانتخابية .

وبالتالي فإن التأثير الأساسي للتعددية الحزبية ينصب أساسا على النظام الانتخابي الذي يعد المفتاح الأساسي لتكوين البلدية وتشكيل أعضائها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التعددية الحزبية أثمرت القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية الذي نعتبره نقطة ثانية أساسية أفرزتها التعددية الحزبية، وسنوضح من خلال ذلك تنظيم البلدية في ظل هذا القانون شاملين بالدراسة هيئات البلدية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الشعبي البلدي وتحديد إختصاصهما، ومعالجة وضعية الأمين العام للبلدية بإعتباره عضومعين في البلدية على عكس المنتخبين البلديين.

ولقد أدرجنا لدراسة تنظيم البلدية تلك الحالات الإستثنائية والتي مرت بها البلدية منذ صدور القانون 90-08 والمتمثلة في المجلس البلدي المؤقت والمندوبية التنفيذية .

المبحث الأول : النظام الانتخابي وتشكيل البلدية

إن الانتخاب يعد من أهم الوسائل الديمقراطية في إسناد السلطة والذي ينتج عنه تكوين الهيئات النيابية التي تمثل الشعب وتمارس الحكم نيابة عنه، سواء على المستوى الوطني أو المحلي⁽¹⁾

ولقد ركزت كل الوثائق والرسائل في الجزائر على مبدأ إنتخاب الأجهزة المحلية بإعتباره الركيزة الأساسية للديمقراطية التي سطرت من بين الأهداف التي كان يرمي إليها محرروبيان أول نوفمبر 1954 وهذا على الرغم من أن نصوص جبهة التحرير الوطني الصادرة قبل الإستقلال كانت تشير إلى المجموعات المحلية بإختصار شديد، إلا أن مبدأ الإنتخاب لم يكن غائبا، حيث نص ميثاق الصومام سنة 1956 على ضرورة إنشاء مجالس شعبية ينتخبها سكان القرى قبل الذكرى السنوية الثانية للثورة التحريرية، أما ميثاق طرابلس الصادر في جوان 1962 فقد نص على أن أجهزة المجموعات المحلية ستختار عن طريق الإنتخاب وستتمتع بصلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية بل ذهب إلى أنه يجب عدم التوقف عند التفتح على الحريات الفردية وإنما يجب أن تكون الديمقراطية تعبيراً جماعياً للمسؤولية الشعبية⁽²⁾. أما بعد الإستقلال فقد اهتمت جميع النصوص بالمجموعات المحلية وتبنت كلها مبدأ الإنتخاب.

الطلب الأول: تطور النظام الانتخابي

لقد نص دستور 1963 في المادة 3 منه على أن الثورة من الشعب وإلى الشعب، ولقد طرح ميثاق الجزائر نفس الأفكار التي وردت في ميثاق طرابلس ونص على ضرورة الشروع في انتخابات بلدية مع تأكيده على أن التنظيم البلدي يجب أن يتضمن تمثيل المواطنين وتمثيل المنتخبين العاملين في التسيير الذاتي والتعاونيات⁽³⁾

أما بيان 19 جون 1963 فقد أعلن أن مجلس الثورة سيعمل على تحقيق الشروط اللازمة لإقامة دولة ديمقراطية وجدية تسييرها قوانين تحترم الأخلاق والمثل العليا.

(1) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري، دار العروبة للطباعة، دمشق، 1977-1978، ط5، ص 216

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، الجزائر، ط3، ص 181

(3) المصدر نفسه، ص 182

وتطبيقا لهذا البيان صدرت التشريعات وشرع في البناء المؤسساتي و صدر ميثاق البلدية سنة 1966 وقانون البلدية 1967 وتبنت هذه النصوص مبدأ إنتخاب أجهزة البلديات لبناء دولة ديمقراطية تسيرها القوانين ولا تزول إلا بزوال الحكومات والأفراد .

ولقد تميزت هذه المرحلة بنظام إنتخابات يستند إلى مجموعة من الإعتبارات والأسس الأيديولوجية والإجتماعية والتاريخية الخاصة .

وقد كانت هذه الأسس من الآثار الإجتماعية والسياسية والتنظيمية لثورة نوفمبر 1954 التي كانت غايتها تحقيق الديمقراطية الشعبية والتسيير عن طريق القيادة الجماعية في إطار نظام اللامركزية الإدارية والسياسية⁽¹⁾

فأعضاء المجالس الشعبية البلدية ينتخبون من القائمة الوحيدة للمرشحين التي يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني والذين يكون عددهم مساويا لضعف المقاعد المطلوب شغلها بينما تمنع الترشيحات الفردية تماما، وهذا ما ذهبت إليه المادة 34 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي حيث نصت على أن "ينتخب النواب البلديون من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب ويكون عدد المرشحين مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها وتحظر الترشيحات الفردية ولا يمكن للناخبين أن يصوتوا إلا على المرشحين المقيدين في القائمة المذكورة في الفقرة 1" من هذه المادة وهذا ما ذهبت إليه كذلك المادة 66 من قانون الإنتخابات 80-08 الصادر في 25 أكتوبر 1980 حيث زيادة على ذلك ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات ويكون الإنتخاب مباشرا وعاما وسريا ولا تجوز عضوية شخص واحد في عدة مجالس شعبية بلدية .وتتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين.

ويحدد عدد النواب البلديين تبعا لعدد سكان البلديات .

11 عضوفي البلديات التي تضم أقل من 5000 نسمة

21 عضوفي البلديات التي تضم من 5001 - 10000 نسمة

51 عضوفي البلديات التي تضم من 10001-20000 نسمة

وهكذا والبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20001 نسمة فأكثر يزداد عدد النواب فيها نائبان مقابل كل مجموعة إضافية تتألف من 50000 نسمة.

إن ما تم ذكره سابقا يؤكد لنا كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية وذلك وفقا لمبدأ الإنتقاء المزدوج للمرشحين، فيختارون أولا من قبل الحزب الوحيد وهو حزب جبهة التحرير الوطني ثم يتم إنتخابهم من قبل الشعب، في حين ترفض وتمنع الترشيحات الفردية .

(1) عمار عوادي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، د م ج، الجزائر 1984، ص 93

وإن إعداد القائمة التي يتم إختيارها من قبل الحزب تستند إلى مجموعة من المعايير ومقاييس أيديولوجية ودستورية وإجتماعية وفنية وقانونية تعد بمثابة مبادئ وهي تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي: (1)

1 - الإلتزام بخدمة الثورة الإشتراكية

2 - النزاهة والأخلاق الفاضلة والإستعداد

3 - الكفاءة والنشاط

4 - الأولوية للعمال المنتجين والفلاحين

5 - مراعاة التمثيل الجغرافي الأمثل

ولقد تغلب الطابع الأيديولوجي على الطابع القانوني في قانون الإنتخابات 80-08 لكونه يستمد أساسا أحكامه من دستور 1976 الذي ينتمي إلى طائفة الدساتير " البرامج " الشائعة في الأنظمة الإشتراكية، بحيث أن الدستور في هذه الدول يحدد الإشتراكية كهدف ينبغي الوصول إليه ويحدد أيضا وسائل تحقيق الإشتراكية بالإضافة إلى تكريسه لهيمنة الحزب الواحد (2)

ولقد سار كل من دستور 1963 و 1976 على نفس الأفكار والأيديولوجية، حيث أنهما ينصان كلاهما على ضرورة بناء الدولة الإشتراكية وعلى أهمية وواجب تحقيق ذلك عن طريق تكوين حزب طلائعي يقود المسيرة التنموية ويوجه سياسة الدولة ويراقبها.

أما أهم ما يميز المرحلة ما بين 1989 و 2004 هو بداية التغير الجذري في البنية السياسية للدولة الجزائرية وذلك على ضوء المتغيرات الساخنة للعمليات الإجتماعية والإنتقال المتسارع من مرحلة الشرعية الثورية إلى مرحلة الشرعية الدستورية وهذا ما أدى بالضرورة إلى تجاوز ظاهرة الوحدية السياسية والتوجه نحو حالة التعددية الحزبية .

إن دستور 23 فيفري 1989 لم يكن وليد ظروف عادية وإنما وضع تلبية لمطالب عميقة جسدتها ثورة أكتوبر المعقدة لثورة نوفمبر ذات الطابع الشعبي المشحونة والمتشعبة بالمبادئ الإسلامية النبيلة التي جاءت كرد فعل لأوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية مزرية زاد في حدتها تصرفات وسلوكات الأفراد في السلطة، لكنها ما لبثت أن عمت واستفحلت ففقد أغلب الشعب الثقة

(1) المصدر نفسه، ص 188

(2) أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة

الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 193

في السلطة بل وفي الآخر إلى أن بلغ الغضب الشعبي أوجه، فقرر إسترجاع سيادته من ممثليه واختيار النظام الذي سيعيش في ظله (1)

وتعتبر أحداث أكتوبر 1988 العامل والدافع القوي لحملة الإصلاحات التي عرفتها الجزائر وذلك بإعادة هيكلة نظام الحكم من خلال فتح المجال السياسي أمام كل التيارات، فلقد إرتبط دخول الجزائر عهد التغيير الإجباري بتخليها عن الإشتراكية واختيارها مبدئيا للنظام الديمقراطي الليبرالي، هذا النظام الذي قبل أن يكون مجموعة مبادئ وقواعد ومجموعة آليات ومؤسسات فإنه يعد تيارا فكريا تدعمه فلسفة معينة تتمحور أساسا حول فكرة ترقية الفرد في كنف الجماعة وتقويم وجوده من خلال الدفاع والمحافظة على حقوقه وحرياته، وما التمثيل الشعبي عن طريق الإنتخاب سوى الوسيلة التي تسمح للمواطنين بإختيار حكامهم لعهدة محددة، ولتنظيم الإختيار الديمقراطي لممثلي الشعب وضبطه تم وضع قواعد منها قاعدة أومبدأ التعددية الحزبية، النظام الإنتخابي، فبمقتضى تعدد الأحزاب يتم تنظيم إنتخابات تعددية وديمقراطية وهذا من أجل بناء اللبنة الأساسية للديمقراطية بل أكثر من ذلك فإن التعددية تعد التطبيق العملي والتجسيد العضوي لحرية أساسية بالخصوص حرية الإنتخاب وحرية الترشح (2).

ويعد دستور 23 فيفري 1989 الوثيقة التي تأسست من خلالها قاعدة التعددية الحزبية في الجزائر أوبالتدقيق الجمعيات ذات الطابع السياسي، ولقد اخنقت من دستور 1989 المادتين 94 و 95 الواردتين في دستور 1976 القاضيتين بمبدأ الحزب الواحد متمثلا في حزب جبهة التحرير الوطني، فهذا الحزب الذي تحدثت عنه المادة 14 من دستور 1976 لم يذكر إلا في ديباجة دستور 1989. (3)

إن هذا التوجه نحوالتعددية الحزبية أدى إلى حدوث تبدلات جذرية في البناءات التنظيمية لأسس الإدارة المحلية واتجاهاتها في الجزائر وكذا نشوء طرازات جديدة من المعايير القانونية المنظمة لأنشطة الإدارة المحلية ولأشكال التنظيم القانونية للمجالس الشعبية المحلية وخاصة البلدية لأن هذه المجالس تعتبر أبرز الهيئات اللامركزية والتي تتصل بأشكال مباشرة بمصالح الكافة

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1990، ص 189

(2) عبد المجيد جبار، "التعددية الحزبية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، أكتوبر 2003، ص 47

(3) العلجة مناع، التعددية الحزبية في الجزائر ودورها في البناء الديمقراطي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر

وتعتبر بالضرورة أهم الوحدات الإدارية اللامركزية التي يقع على عاتقها تحقيق وإنجاز البرامج التنموية المحلية وكذا إتساع الحاجيات المادية الملحة للمواطنين⁽¹⁾

إن صدور دستور 1989 أدى بالضرورة إلى صدور القانون 89-13 المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات الذي اعتمد في تشكيل المجالس الشعبية البلدية على نمط الإقتراع بالقائمة مع تغليب نظام الأغلبية المطلقة أحيانا والأغلبية البسيطة في أحيان أخرى، فإذا حازت قائمة ما على الأغلبية المطلقة فإنها تفوز بجميع المقاعد أما إذا لم تحصل أية قائمة على الأغلبية المطلقة فإن القائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية تحصل على 50% + 1 من المقاعد المقرر شغلها أي خمسين بالمائة من المقاعد بالإضافة إلى مقعد واحد⁽²⁾

ولقد تم تغيير هذا النمط من الاقتراع الذي لم يكتب له التطبيق الميداني وحل محله نظام التمثيل النيابي فأصبحت القائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها تحصل على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات التي تفوز بها، أما إذا لم تحصل أية قائمة على الأغلبية المطلقة فإن القائمة التي تحصل على أعلى نسبة تفوز بـ 50% من المقاعد .

إن هذا النظام المختلط الذي يجمع بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل حسب المادة 62 من القانون رقم 90-06 المعدل والمتمم للقانون 89-13 يسمح نظريا بوجود تعددية حزبية حقيقية⁽³⁾ ولقد قام القانون 90-06 بتخفيض عدد الوكالات فجعلها ثلاثة فقط بعدما كان يسمح للوكيل أن يستعمل خمس وكالات كاملة في الدائرة الانتخابية .

إن هذه التجربة لهذا النظام الانتخابي نتج عنها توقيف المسار الانتخابي لأولى إنتخابات تشريعية متعددة جرت في الجزائر، مما حدا بالمشروع إعتقاد نظام إنتخابي آخر يحقق فعلا ويجسد فكرة التعددية الحزبية، فكان ذلك سنة 1997 من خلال الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات . وما يميز هذا النظام الإنتخابي هو إعتماده على نمط التمثيل النسبي القائم على القوائم المغلقة، أي أن يلتزم الناخب بالتصويت على إحدى هذه القوائم كما هي دون أن يتمكن من إدخال أي تعديل عليها من حيث ترتيب أسماء المرشحين⁽⁴⁾

(1) مكلل بوزيان، "الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية"، مجلة الإدارة،

المجلد 9، العدد 2، 1999، ص 42

(2) عيسى تولموت، النظام الإنتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2001-2002 ص 19

(3) لمين شريط، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، د م ج، الجزائر، 1995، ص 386

(4) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 403

وعليه فإن توزيع المقاعد حسب هذا النظام يكون حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، وقد تم تقليص عدد الوكالات المسموح بها إلى وكالة واحدة وهذا وفقا للمادة 65 من القانون العضوي 97-07.

إن اعتماد هذا الأسلوب أي أسلوب الإقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية للأصوات كان له أثره السلبي في أول تطبيق له في انتخابات 23 أكتوبر 1997 حيث تعذر في الكثير من البلديات على أية قائمة إنتخابية الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين التي تمكنها من الحصول على أغلبية المقاعد، وكانت النتيجة هي بروز الكثير من المجالس الفسيفسائية التي يندم التجانس بين أعضائها، فوجدت صعوبة في إختيار الرئيس وتشكيل اللجان وفي التصويت على المداولات، الأمر الذي حتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض النزاعات التي تحدث بين أعضاء المجالس (1)

وقد برزت بعد الانتخابات المحلية لـ: 2002/10/10 بعض المجالس الغير متجانسة وهذا ما أثر سلبا على عمل تلك المجالس، وبالتالي فإن نظام التمثيل النسبي لا يخلو هو الآخر من العيوب كونه يؤدي إلى تفكك المجالس الحلية بسبب النزاعات التي تحدث داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرتها داخل المجلس الواحد.

وما يثير للإنتباه في هذه الفترة هو صدور النظام الإنتخابي على شكل قانون عضوي بدلا من القانون العادي، فلماذا هذا التمييز وما السبب في ذلك؟.

إن القانون العضوي مصطلح أدرج كقاعدة دستورية بمقتضى دستور 1996، وإن كل من القانون العضوي والقانون العادي يصدران من نفس السلطة أي السلطة التشريعية إلا أنه من الوجهة القانونية يعتبر القانون العضوي أسمى من القانون العادي، ويرجع هذا السمو إلى طبيعة المواضيع المخصصة له والإجراءات الخاصة بالمصادقة عليه (2)

إن المصادقة على القانون العضوي تتم بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) مجلس الأمة زيادة على ضرورة خضوعه لمراقبة المجلس الدستوري قبل صدوره ولا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار القانون العضوي المصوت عليه من طرف البرلمان إلا إذا أخطر المجلس الدستوري، وتجدر الملاحظة أن آراء المجلس الدستوري وقراراته تتمتع بقوة الشيء المقضي فيه، ذلك أن المجلس يعد في حقيقة الأمر محكمة قضائية قبل كل شيء (3)

(1) نصر الدين بن طيفور، "أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية"، مجلة الإدارة، المجلة 11، العدد 2، 2001، ص 20

(2) عبد المجيد جبار، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية

والإنتخابات"، مجلة الإدارة، الجلة 10، العدد 2 سنة 2000، ص 51

(3) المصدر نفسه، ص 58

ولقد أغفل المشرع النص على تحديد المهلة الزمنية التي يجب أن تنقضي منذ اليوم الذي تودع فيه المبادرة بإقتراح القانون العضوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومن ثم إحالته على اللجنة صاحبة الإختصاص للدراسة، وبالتالي وإن تقرر ذلك يكون المشروع قد منح أهمية أكثر للقوانين العضوية (1)

وقد تم إسناد نظام الإنتخابات للقانون العضوي قصد تجنيبه التعديلات المتكررة وخلق نوع من الإستقرار القانوني والحد من تسيب العمل التشريعي بالإضافة إلى الحد من صلاحيات البرلمان وتقييد عمل المشروع من خلال إقامة حواجز يصعب تجاوزها، ولقد صدر القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات المؤرخ في 7 مارس 1997 في عهد المجلس الوطني الإنتقالي بموجب الأحكام الإنتقالية الواردة في نص المادة 179 من دستور 1996، أي قبل تشكيل الهيئات الدستورية المخول لها ذلك أصلا، ويمكن إعتبار سن هذا القانون إبان عهد المجلس الوطني الإنتقالي مساهمة فعالة من هذا الأخير في إرساء مؤسسات الدولة وإرجاعها إلى الشرعية لممارسة الوظائف المنوطة بها (2)

ولقد تعرض القانون العضوي 97-07 المتعلق بنظام الإنتخابات إلى التعديل سنة 2004، وذلك بموجب القانون العضوي 04-01 المؤرخ في 7 فيفري 2004، وما يهمننا هوما دخل من تعديلات على الباب الثاني المتعلق بالأحكام المتعلقة بانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية، فلقد تم تعديل المادة 86 فيما يخص قرار رفض الترشيح بحيث أصبح قابلا للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة محليا، وكذلك المادة 88 فقد تم تحديد تشكيلة اللجنة الولائية برئيس يعينه وزير العدل برتبة مستشار ونائب رئيس ومساعدين إثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي الولاية وأصبحت تعتبر أعمالها وقراراتها إدارية، قابلة للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة بعد ما كانت غير قابلة لذلك .

وقد تم إلغاء المادة 91 التي تمنح للجنة الولائية الحق في البت في أي نزاع ينشأ بمناسبة الإنتخابات البلدية والولائية، ولقد حرمت هذه اللجنة أيضا بموجب المادة 92 المعدلة من النظر والفصل في أي شكوى يتقدم بها كل ناخب يطعن في مشروعية عمليات التصويت وتم إحالتها للجهة القضائية الإدارية المختصة وذلك في أجل يومين من تاريخ إعلان اللجنة الولائية للنتائج، وتفصل الجهة القضائية الإدارية المختصة في الطعن في أجل أقصاه خمسة أيام كاملة إبتداء من تاريخ رفع الدعوى ويكون القرار نهائيا وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال 10 أيام كاملة من تاريخ التبليغ .

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 195

(2) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 19

تعد هذه التعديلات التي أدخلت على قانون الإنتخابات 07/97 فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية (1)

المطلب الثاني : مرتكزات النظام الانتخابي .

لقد عالجتنا تطور النظام الإنتخابي في المطلب السابق وبيننا ذلك التحويل من نمط إلى نمط إنتخابي آخر وفقا للمستجدات الأيديولوجية التي لاحظنا من خلالها مدى تأثيرها على إختيار الأسلوب الأنجع الذي يتلاءم والديمقراطية الحقيقية، وسنبين في هذا المطلب تلك الأسس التي يبنى عليها النظام الإنتخابي من مبدأ المساواة المكرس دستوريا مرورا بفكرة التمثيل إلى أن نصل إلى مبدأ الإقتراع.

الفرع الأول : مبدأ المساواة.

إن أغلب الدساتير الحديثة تحث على مبدأ المساواة أمام القانون من حيث الحقوق والواجبات فلا فرق بين ذكر وأنثى ولا بين مواطن وآخر وإن إختلفت إنتماءاتهم الطبقية أو المهنية أو العرقية.

ولقد أقرت المادة 29 من دستور 1996 هذا المبدأ الذي نجد تجسيده في النظام الإنتخابي حيث يخول القانون لكل المواطنين حق المشاركة في التصويت والترشح لمختلف المناصب سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فلقد نصت المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات بأنه يعد ناخبا كل جزائري أوجزائرية بلغ من العمر 18 سنة كاملة يوم الإقتراع .

إلا أن تطبيق مبدأ المساواة في التمتع بحق الإنتخابات لا يكون على الإطلاق ولا يعد ذلك مساسا بالمبادئ الديمقراطية الصحيحة، حيث نجد كل تشريعات العالم تستثني بعض الفئات من المجتمع بسبب وجودهم تحت طائلة مانع من الموانع القانونية التي تؤدي إلى الحرمان أو الوقف أو الإعفاء من ممارسة الحقوق السياسية (2)

وقد عددهم قانون الإنتخابات على سبيل الحصر وهم : (3)

(1) أنظر القانون العضوي 04-01 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1424 الموافق لـ7 فبراير 2004

(2) مصطفى عفيفي، نظامنا الإنتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارنة لنظام الإنتخابات في مصر ودور كل من الناخب

والمرشح والإدارة في تسيير العملية الإنتخابية في ظل إنتخابات مايو 1984، القاهرة، جامعة عين شمس، 1984، ص

155

(3) المادة 7 من الأمر رقم 97-07 المتعلق بنظام الإنتخابات .

- 1 - من حكم عليه في جنائية .
- 2 - من حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب وفقا للمادة 8 فقرة 2 والمادة 14 من قانون العقوبات .
- 3 - من سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن
- 4 - من أشهر إفلاسه ولم يرد إعتباره .
- 5 - المحجوز والمحجور عليه .

وقد أورد المشرع الجزائري ضوابط قانونية بالنسبة للمترشح والمتمثلة في السن والذي حدد بخمسة وعشرين سنة، كذلك إثبات عدم التقيد بالتزامات الخدمة الوطنية، وكذلك ضوابط أخرى تتمثل في حرمان طوائف معينة من المواطنين العاملين بالدولة من الترشح خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل⁽¹⁾، والهدف من هذا هو منع إستغلال النفوذ بإعتبارهم رجال سلطة، وذلك عبر مختلف مراحل العملية الإنتخابية من بداية التسجيل في القوائم الإنتخابية إلى نهاية عملية فرز الأصوات .

إن سن مثل هذه الشروط لا يعد مساسا بمبدأ المساواة في الترشح للمناصب النيابية خاصة منها البلدية ولا يعد أيضا خرقا للديمقراطية السياسية وإنما هي ضوابط لا بد منها لكي لا يترشح لتلك المناصب أي كان، وإن كان كذلك فإن هذه الشروط في حقيقة الأمر لا تعد كافية لوحدها فلا بد من الإرتقاء نحو تحديد المؤهلات التي يجب توفرها في المترشحين لتمثل هذه المناصب حتى يتسنى لهم التسيير الحسن لتمثل هذه المجالس الشعبية القاعدية، وخاصة في الوقت الحاضر حيث يرتبط نظام تعدد الأحزاب بفكرة الديمقراطية ويعتبر ملازما لها كما يعد همزة وصل بين الحاكمين والمحكومين ويؤدي إلى تكوين نخبة ممتازة يعهد إليها بالحكم إذا تمكنت من الفوز بالأغلبية .

وإن كان هذا التعدد يزيد في عوامل الإنشقاق والإضطراب في الدولة الحديثة العهد بالديمقراطية بسبب إنعدام ثقافة الإقناع بالحجة والمنطق السليم عن طريق المناقشة المنظمة والهادئة⁽²⁾، ورغم أن مبدأ المساواة أمام النظام الإنتخابي يقوم على أساس التمتع بحق الإنتخاب وحق الترشح للمناصب النيابية في ظل حرية الممارسة السياسية للجميع إلا أنه يبقى مجرد مبدأ نظري إذا لم يكن مدعوما بحياد الإدارة إزاء المترشحين⁽³⁾

(1) المادة 93 من الأمر 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات

(2) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر

العربي، ط 3، 1974

(3) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 31

فالإدارة ممثلة في الحكومة المركزية ومختلف الأجهزة التابعة لها محليا، تلعب دورا هاما في تشكيل المجالس الشعبية البلدية وينعكس هذا الدور إيجابا أو سلبا على التجربة الديمقراطية، فانهيار الإدارة إلى مرشح ما على حساب مرشح آخر أو انحيازها إلى حزب سياسي على حساب حزب سياسي آخر، يضرب العملية الديمقراطية في الصميم وتكون نتائج الانتخابات غير معبرة عن الإرادة الشعبية وهو ما قد يشكل عاملا من عوامل اللااستقرار في المجتمع .
وعليه يقترن مبدأ المساواة بنقاط هامة تضمن حقيقة الوصول إلى ديمقراطية حقيقية جوارية بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، فالهدف الأساسي من هذا المبدأ هو بلوغ الأهداف السياسية التي يصبو إليها الفكر الديمقراطي والمتمثل في الإستقرار السياسي وما يترتب عنه من استقرار أمني، إلا أن هذا المبدأ غير كافي لوحده لتحقيق وتجسيد ديمقراطية حقيقية في ظل وجود هذا النظام الانتخابي فلا بد من اعتماد نظام تمثيلي حقيقي لهيئة الناخبين.

الفرع الثاني : التمثيل الحقيقي

إن التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين في المجالس المحلية البلدية يعني اعتماد نمط إقتراع يتسم بالعدالة والموضوعية والشفافية حيث تؤول النتائج المترتبة على الأخذ به إلى تولي الأحزاب الكبيرة أغلبية مناصب المجالس أو كلها، وهذا دون الإقصاء التام للأحزاب الصغيرة الممثلة للأقليات (1).

إن كان كذلك أي النظامين الذي يتلاءم والنظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية، هل هو نظام الأغلبية أم نظام التمثيل النسبي ؟
إن نظام الأغلبية يعني فوز المرشح أو المرشحين الحائزين على أغلبية أصوات الناخبين سواء كانت هذه الأغلبية مطلقة أو بسيطة .

فالأغلبية المطلقة معناها حصول المترشح على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة وإلا أعيدت الانتخابات مرة أخرى سواء كلياً أو جزئياً، بمعنى آخر الأغلبية المطلقة تعني حصول المترشح على نسبة 50 % من الأصوات + صوت واحد على الأقل .

أما الأغلبية البسيطة فهي تعني أن يفوز بالانتخابات المترشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات دون النظر إلى أن عدد الأصوات يمثل النصف أم لا. (2)

(1) المصدر نفسه، ص 34

(2) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، د م ج، ط5، الجزائر، 2003، ص 113

وسواء كانت الأغلبية مطلقة أم بسيطة فإن هذه الطريقة يمكن إعتادها في الإنتخاب الفردي كما يمكن إعتادها في الإنتخاب بالقائمة وهي طريقة تؤدي أحيانا إلى نتائج عكسية في الدور الثاني وغير مطابقة للتوقعات، حيث يتضامن أنصار المرشح أو المرشحين غير الفائزين مع صاحب المرتبة الثانية، مما يؤدي إلى إلحاق الهزيمة بصاحب المرتبة الأولى في الدور الأول. ولقد كان لهذا الأسلوب من الإقتراع الأثر السلبي في الجزائر فقد تم توقيف المسار الإنتخابي لأول إنتخابات تشريعية متعددة جرت في الجزائر في ديسمبر 1991، إلا أن أنصار الإنتخاب بالأغلبية يرون بأن هذا النظام يحقق الإنسجام ويقضي على الأزمات الناتجة عن كثرة الأحزاب ويؤدي إلى تحقيق مصالح المواطنين ناهيك عن أنه نظام يتسم بالسهولة والبساطة . أما فيما يتعلق بنظام التمثيل النسبي فهو نظام يتماشى مع أسلوب الإنتخاب بالقائمة، حيث توزع المقاعد في الدوائر الإنتخابية وفقا لعدد الناخبين وهو يتماشى مع مبدأ تمثيل الأقليات، فالهدف منه تأمين التمثيل لكل الآراء التي تجمع من حولها عدد معقول من الأصوات، فيؤمن هذا الأسلوب من الإقتراع اللائحي لكل لائحة عدد من الممثلين المنتخبين يتناسب مع عدد الأصوات الحاصلة (1)

ونظام التمثيل النسبي قد يكون بالقوائم المغلقة وقد يكون بالمزج بين عدة قوائم، ويعاب على نظام القوائم المغلقة كونه يقيد من حرية الناخبين لصالح الأحزاب، حيث يكون الناخب مقيدا بالتصويت على قائمة واحدة دون أن يملك الحق في إجراء أي تعديل عليها بمعنى أنه لا يستطيع أن يشطب على أي مرشح وهذا عكس النظام الثاني الذي يكون فيه الناخب حرا في إختيار المترشحين ولو كانوا مقيدين في قوائم مختلفة لعدة أحزاب (2)

وإن الانتخاب بالقائمة يجعل الناخب يختار البرنامج قبل الأشخاص، أما مهمة انتقاء المرشحين فهي منوطة بقيادة الحزب المعني الذي يسعى طبعا إلى تعيين الأشخاص الذين لهم أكثر الحظوظ في النجاح وبالتالي يمكن القول أن النظام الإنتخابي الذي يسمح بتمثيل الشعب تمثيلا أقرب إلى الواقع هو الإنتخاب الفردي أي إنتخاب الشخص المرشح لأنه يجعل الناخب يختار الشخص الذي يعرفه والبرنامج المقترح، واختيار برنامج لا يعني شيئا إذا كان الناخب لا يعرف الشخص الذي سيدافع عنه ويتم إختياره، وتجنبنا لعيوب نظام الإنتخاب بالقائمة ترخص بعض القوانين اختيار المرشحين من كل قائمة فكأن الناخب هو الذي يصنع قائمته (3).

(1) أندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974،

(2) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 114

(3) بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دار الأمة، الجزائر، ص 29، 30

ويعد التمثيل النسبي من الناحية النظرية بسيطا جدا والواقع أن تطبيقه دقيق وذلك كون اللوائح المتصارعة هي متعددة بوجه عام ونسبة الأصوات إلى المقاعد ليست أبدا بسيطة ثم هناك مسألة توزيع الأصوات الصعبة الحل. (1)

وقد تبدو هذه الطريقة متنسمة بالعدل وتؤدي إلى التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين وللإرادة الشعبية كما أنها تسمح للأقليات بالمشاركة في الحياة السياسية وفي تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي ويقضي على إستحواذ حزب واحد على جميع المقاعد، إلا أن هذه الطريقة لا تتسم بالسهولة حيث يصعب على المواطنين التركيز والإطلاع على المرشحين خاصة إذا كانت غالبية هيئة الناخبين مشكلة من الأميين، كما أن هذه الطريقة تؤدي إلى تشكيل مجالس غير منسجمة يطغى عليها الصراع والتطاحن ويصعب على أية قائمة أن تحوز على الأغلبية أثناء المداولات وبذلك تضيع مصالح المواطنين وتتعطل شؤونهم وسط صراعات وخلافات لم يكونوا طرفا فيها وهذا ما حدث فعلا في المجالس الشعبية البلدية المشكلة بموجب القانون العضوي 07-97 المتعلق بنظام الإنتخابات حيث شهدت أغلبية هذه المجالس خلافات وصراعات وصلت في كثير من الأحيان إلى سحب الثقة من الرئيس واستبداله برئيس آخر وقد استمر هذا الوضع حتى بعد الإنتخابات المحلية لسنة 2002 لكن بقدر أقل نظرا للإستقرار السياسي، الذي بدأ يتبلور في تلك الفترة .

ورغم هذا كله لا يمكن القول بأن هذا النمط من الإقتراع يجسد فعلا التمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية حيث أنه لا بد أن يكون النظام الإنتخابي محفزا لإلتحاق أغلبية المسجلين في القوائم الإنتخابية بصناديق الإقتراع بمعنى أنه ينبغي تجنب ظاهرة تخلف الناخبين عن القيام بعملية التصويت التي أضحت ظاهرة عالمية حيث تسجل عند كل استنشرات انتخابية نسبة كبيرة من تخلف الناخبين ومقاطعتهم الإنتخابات، وهذا ناتج عن فقدان المواطن الثقة في ممثليه بالدرجة الأولى ثم تليها مجموعة من الأسباب تتمثل أساسا في السلوك اللاديمقراطي من جانب أعضاء هيئة ونفشي ظاهرة اللامبالاة، وكذا عدم قناعة الناخبين بجدوى المشاركة في الإنتخابات فنكون أمام ظاهرة الامتناع عن التصويت التي تمس بمصداقية الإنتخابات ولذلك رأى جانب من الفقه ضرورة معالجة هذه الظاهرة من خلال عقوبات تسلط على المواطنين على أن لا تكون هذه العقوبات ضئيلة يستهين بها الناخب ولا هي غير محتملة تؤدي إلى نتائج عكسية (2)

(1) أندريه هوريو، مرجع سابق، ص 265، 266

(2) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 37

لكن رغم هذه التدابير التي يمكن اتخاذها إلا أن التوعية السياسية هي السبيل الأمثل لتجاوز هذه الظاهرة من خلال الدور الأساسي الذي يلعبه كل من الأحزاب السياسية والإعلام وذلك بجعل المواطن أو الناخب يدرك فعلا مدى تأثير صوته في تحديد تركيبة المجلس الشعبي البلدي .

وفي حقيقة الأمر أن ارتفاع نسبة الممتنعين عن التصويت عن نسبة المواطنين الذين يدلون بأصواتهم مسألة لم يتعرض لها المشرع الجزائري، فاعتماد هذه النتائج الانتخابية واعتبارها شرعية رغم مقاطعة أغلبية الناخبين لعمليات التصويت يؤدي إلى تفويض دعائم الديمقراطية وإلى إهدار كامل لمبدأ التمثيل الحقيقي لإرادة الأمة لأن أولى ضمانات سلامة الانتخاب عدم تخلف الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم

ولقد غابت عن المشرع الجزائري مسألة أخرى فيما يخص عملية التصويت، فآزمة القبائل وعدم إقامة الانتخابات في تلك المنطقة أمر لم يحسمه بعد لا القانون العضوي للانتخابات ولا تدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية، فالفراغ القانوني موجود وهو بحاجة إلى إثراء وذلك من أجل تفادي مثل هذه الإشكالات مستقبلا.

بالإضافة إلى كل ما تم ذكره فإن عدم إقبال الناخبين على التصويت يعني فشل الإدارة المكلفة بالتحضير للانتخابات في مهمتها كونها لم تستطع وضع الأسس الموضوعية لنظام انتخابي واضح المعالم يحفز أغلبية المسجلين في القوائم الانتخابية للالتحاق بصناديق الإقتراع والإدلاء بأصواتهم، كما تعني عدم قدرتها على إقناع الأحزاب السياسية للمساهمة في تجنيد الناخبين وتحسيسهم بأهمية الانتخابات (1) .

الفرع الثالث : مبدأ الإقتراع العام المباشر والسري

الإقتراع العام هو الإقتراع الذي يقوم بموجبه المواطنون بممارسة حق الانتخاب بشكل واسع وذلك بإلغاء الشروط التي يفرضها الانتخاب المقيد والمتمثلة في النصاب المالي والمستوى التعليمي مع الاحتفاظ ببعض الشروط الموضوعية والضرورية مثل الجنسية وسن الرشد والأهلية العقلية والأدبية (2).

وإذا كان الإقتراع العام يتماشى مع المبادئ الديمقراطية فإن الانتخاب المقيد يتعارض مع هذه المبادئ كونه يمنع جزءا كبيرا من أفراد الشعب من ممارسة حق الانتخاب بالإضافة إلى أنه

(1) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 38

(2) محمد جمال يحيوي، حول الطبيعة البشرية والنظم السياسية، دار المعرفة الجزائر، 1990، ص 194

يؤدي إلى حصر السلطة في يد طبقة معينة من المجتمع، ولذلك جاء مبدأ الإقتراع العام على أنقاض الإقتراع المقيد وهذا بعد نضال مرير وحركة تغيير مست مختلف الأنظمة .

ولما كان الإقتراع العام يشكل أساسا من أسس النظام الإنتخابي وجب لكي يكون معبرا عن المبادئ الديمقراطية الصحيحة أن يكون مباشرا، بمعنى أن يقوم الناخبون بانتخاب ممثليهم مباشرة دون وساطة، أي على درجة واحدة وهو بهذا المفهوم نقيض الإقتراع غير المباشر الذي يقوم بموجبه الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة اختيار النواب أي أن الانتخاب يكون على درجتين أو أكثر (1)

والإقتراع وفقا للأفكار الديمقراطية وحتى يتماشى مع الهدف المرجو من هذا الاقتراع لابد من السرية أي أن يكون الإنتخاب العام المباشر سريرا، بمعنى أن يعلن الناخب عن إرادته الحرة في اختيار المرشح الذي يراه مناسبا وهذا دون أن يخضع لأية ضغوط مادية أو معنوية من جانب المترشحين أو القائمين بعملية تنظيم الانتخابات أثناء قيامه بعملية التصويت (2)

والسرية يوم الإقتراع من الناحية التطبيقية يعني إجراء عملية التصويت في مكان منعزل بعيد عن أعين أعضاء مكتب التصويت والمراقبين المعتمدين قانونا، وذلك بوضع الناخب ورقة المرشحين المختارة ضمن القائمة في ظرف مغلق داخل صندوق الإنتخاب .

وحتى يكون الاقتراع العام المباشر والسري معبرا عن إرادة الناخبين يتعين أن يكون التصويت شخصا، أي أن يقوم الناخب بنفسه بعملية الإنتخاب والتصويت وذلك بعد التأكد من تسجيل إسمه في القوائم الإنتخابية وإثبات هويته .

إن القيام بعملية التصويت بصفة شخصية يقطع الطريق أمام عمليات الإحتيال التي يمكن أن يقوم بها المواطن للتصويت مكان مواطن آخر، زيادة على أنها تعبر عن اتجاه النظام الإنتخابي إلى تحقيق حرية الممارسة السياسية والإختبار الصادق والصحيح للمرشحين وفق الرغبات الفردية والقناعات الشخصية لكل ناخب .

إلا أن التصويت الشخصي له استثناءات ذلك أن الناخب قد لا تسمح له الظروف بالتنقل إلى مكاتب الاقتراع للتصويت بالوكالة هذا ما ورد في القانون 13/89 المتعلق بالإنتخابات.

وكذلك القانون العضوي 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات في المادة 62، وقد تم تعديل هذه المادة بموجب القانون العضوي 04-01 المعدل والمتمم للقانون للقانون العضوي 07/97 حيث ورد في المادة 62 من يحق لهم ممارسة التصويت بالوكالة فيمكن للناخب المنتمي إلى إحدى الفئات المبينة في هذه المادة أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه :

(1) أحمد وافي وبوكرا ادريس، مرجع سابق، ص 58

(2) مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 58

- 1 - المرضى الموجودون بالمستشفيات أو الذين يعالجون في منازلهم .
 - 2 - ذوالعطب الكبير أو العجزة
 - 3 - العمال الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم أو الذين هم في تنقل أو الملازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.
 - 4 - المواطنون الموجودون مؤقتا في الخارج
 - 5 - أفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية ومستخدمو الجمارك ومصالح السجون والحرس البلدي والملازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع .
- إن إهتمام المشرع الجزائري بعملية التصويت بالوكالة وما أدخله من تعديلات على قانون الانتخابات بدأ من قانون 13/89 مرورا بالقانون العضوي 07/97 انتهاء بالقانون العضوي 01-04 المعدل للقانون العضوي 07/97، فيما يخص هذه العملية يؤكد مدى أهمية تنظيم عملية الاقتراع بهذه الوسيلة فهذه التعديلات يمكن اعتبارها موافقة لمبادئ الديمقراطية الحقيقية ومعبرة عن النية الحسنة من أجل الارتقاء نحو ديمقراطية حقيقية، فهذا يجنب ضياع أصوات الناخبين الذين تعذر عليهم القيام بعملية التصويت بأنفسهم وكذلك وضوح هذه العملية وإجراؤها في ظروف عادية

المطلب الثالث: تطبيق النظام الانتخابي

بعدما تطرقنا إلى النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية من الناحية النظرية وبيننا تلك المرتكزات أو الأسس التي بني عليها هذا النظام، سيكون محور دراسة هذا المطلب النظام الانتخابي من حيث التطبيق وذلك بالتطرق إلى ثلاث نقاط أساسية دون اللجوء إلى مراحل أخرى من العملية الانتخابية وتتمثل في تحديد حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية فنبين ماهي المعايير المحددة لعدد الأعضاء وكذلك مدة العضوية، وناقش في فرع ثاني عملية الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية من خلال الشروط الواجب توفرها وكيفية الترشح وأخيرا نصل إلى التطبيق الفعلي لمسألة التمثيل والمتعلقة بتوزيع المقاعد وكيفية القيام بهذه العملية .

الفرع الأول : حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية .

تعد المجالس الشعبية البلدية الحجر الأساس في تكوين الإدارة والجماعات المحلية وهي تتكون من عدد من أعضاء يختارهم الشعب عن طريق التصويت أو الاقتراع العام والمباشر والسري وهذا لإدارة شؤونها وتسيير أعمالها لمدة 5 سنوات .

إن تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية ومدة العضوية يخضع في حقيقة الأمر إلى معايير وإعتبارات معينة نتناوله كما يلي :

1 - المعايير المتبعة في تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية :

إن عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يختلف من دولة لأخرى بل ويختلف أيضا داخل الدولة الواحدة، تبعا للمعايير المتبعة في تحديد حجم كل منها، فهناك أنظمة تتجه إلى جعل المجلس المحلي كبيرا بغية إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات، تاركة مهمة الدراسة والبحث للجان على أن يتولى المجلس عملية التصويت على توصيات اللجان. وهناك أنظمة أخرى تتجه إلى تقليص عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية إلى أقصى درجة ممكنة وهذا بغية تمكينهم من الدراسة والمناقشة الوافية للمسائل والقضايا المطروحة على المجلس⁽¹⁾

ولكي يكون التمثيل الشعبي صحيحا يجب أن يعكس المجلس المنتخب الإتجاهات السياسية المحلية المختلفة ويكون مشكلا من غالبيتها، ولن يتأتى ذلك إلا بتوخي نظام إنتخابي عادل وموضوعي يتحدد بموجبه عدد أعضاء المجلس المحلي، ولذا فإنه يجب أن يتمشى حجم المجلس الشعبي البلدي مع حجم الوحدة البلدية التي يمثلها وهو الأمر الذي يؤدي إلى وجود إرتباط قوي بين حجم المجلس المحلي من حيث الكبر أو الصغر وحجم الوحدة الإدارية⁽²⁾

والمطلع على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالإنتخابات يجد أنها أخذت بمعيار واحد في تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية وهو معيار الكثافة السكانية، وعليه فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتغير تبعا لتغير عدد سكان الدائرة الإنتخابية، ولقد وضحت المادة 97 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات التي جاءت متطابقة مع المادة 81 من القانون 89-13 عدد الأعضاء كما يلي :

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي الأخير وضمن الشروط التالية :

- 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة
- 9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة
- 11 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة
- 15 عضوفي البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة

(1) محمد حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات

والنشر والتوزيع، ص 165

(2) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 80

- 23 عضوفي البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة

- 33 عضوفي البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

وما يمكن ملاحظته هو أن قانون الانتخابات 89-13 كان قد قلص من عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية عما كان معمولاً به في قانون الانتخابات لسنة 1980، حيث أن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي كان يتراوح بين 11 عضواً في البلديات التي تضم أقل من 5000 نسمة و21 عضواً في البلديات التي تضم من 5001 - 10000 نسمة و51 عضواً في البلديات التي تضم من 10001 - 20000 نسمة، أما البلديات التي يبلغ عدد سكانها 200000 نسمة يزداد عدد النواب البلديين فيها نائبان مقابل كل مجموعة إضافية تتألف من 50000 نسمة⁽¹⁾

وما يمكن قوله في هذا الخصوص بأن قانون الانتخابات الحالي قد وفق في تخفيض حجم المجالس الشعبية البلدية إلى حد معقول، فلقد لاحظنا عدد الأعضاء في ظل القانون القديم كيف كان كبيراً مما يصعب السيطرة على أعمال المجلس ومناقشة كل الأعضاء للمواضيع المقترحة والمطروحة للمداولات، مما يؤدي حتماً إلى البطء في اتخاذ القرارات ناهيك عن الفوضى التي قد تتجم داخل المجلس وأثناء انعقاده .

إلا أنه رغم تفادي هذا الإشكال، اصطدمت المجالس الشعبية البلدية في تجربتين الأخيرتين بتضارب الأحزاب السياسية الممثلة بواسطة منتخبيها فيما بينها مما أدى في كثير من البلديات رغم قلة عدد أعضائها المنتخبين إلى الوصول إلى طريق مسدود حول مسألة تسيير البلدية خاصة في تلك البلديات التي لا تتمتع بالأغلبية من حيث التمثيل .

وفيما يتعلق بحجم المجالس الشعبية البلدية فإن الدول تختلف فيما بينها على مستوى تطبيقات الإدارة المحلية تبعاً للظروف الخاصة بكل منها وخاصة الإعتبارات التي تهيم فيها على نظام الإدارة المحلية وحتى على مستوى الفقه فإنه لم يتوصل إلى إيجاد معيار لتحديد الحجم الأمثل للمجلس الشعبي المحلي .

إلا أنه رغم ذلك نجد أن معيار الكثافة السكانية هو أكثر المعايير انتشاراً، فالقانون الفرنسي الصادر في 19 نوفمبر 1982 قد حدد حجم المجالس البلدية حسب عدد سكان البلدية وهي محددة بين 9 و69 عضو⁽²⁾

وكمثال على ذلك نوضح كما يلي :

في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 100 نسمة يقابلها 9 أعضاء .

في البلديات التي عدد سكانها بين 3500 و4999 نسمة يقابلها 27 عضواً .

(1) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983، ص 188

(2) Charles Debbash , **Droit Administratif**, economica , 6'edition, paris , 2002 , P 211

في البلديات التي عدد سكانها بين 40000 و 49999 نسمة يقابلها 43 عضوا
في البلديات التي عدد سكانها بين 100000 و 149999 نسمة يقابلها 55 عضوا .
في البلديات التي عدد سكانها 300000 نسمة فما فوق يقابلها 69 عضوا.
ولقد حذا المشرع التونسي حذو كل من المشرع الجزائري والفرنسي في اختيار معيار
الكثافة السكانية وذلك بمقتضى القانون الأساسي للبلديات في الفصل الحادي عشر ولقد عبر عن
الأعضاء بمصطلح المستشارين وتم توزيعهم كمايلي (1)

- 10 مستشارين في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة
- 12 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 5001 و 10000 نسمة
- 16 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10001 و 25000 نسمة
- 22 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 25001 و 50000 نسمة
- 30 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 50001 و 100000 نسمة
- 40 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 100001 و 500000 نسمة
- 60 مستشارين في البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 500000 نسمة

وما يلاحظ على كل من القانونين التونسي والفرنسي أنهما أقرّا فكرة كبر حجم المجالس
البلدية حيث وصل أقصاها بالنسبة للقانون الفرنسي 69 عضوا أما القانون التونسي 60 عضوا،
وفيما يتعلق بشأن هذا المعيار، فإن الكثير من الفقهاء يقرون بأن كبر حجم المجلس المحلي له
عيوب ومزايا (2)

فمن حيث المزايا، فإن كبر حجم المجلس البلدي يسمح بتمثيل الإتجاهات السياسية المختلفة،
ويوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة ويحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي ومن حيث
العيوب فهو يقلل من فعالية مناقشاته ومداولاته كجهاز تقريري والتغيب عن إجتماعات المجلس
بسبب إنعدام التنسيق اللازم بين أعضائه، وتعذر تحقيق الديمقراطية الحقيقية داخل المجلس لأنه لا
يمكن أن يناقش كل الأعضاء جميع المسائل والقضايا التي تعرض عليهم وإلا تعددت الجلسات
وتضاعفت إلى درجة تؤدي إلى البطء في اتخاذ القرارات .

وإذا كان لكبر حجم المجلس المحلي عيوب ومزايا، فإن أيضا صغر حجم المجلس له عيوب
ومزايا، فمن أهم مزاياه أنه يحقق الأهداف الديمقراطية والمتمثلة في تقريب الإدارة المحلية

(1) صالح بوسطحة، القانون الأساسي للبلديات والنصوص التطبيقية، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية،

الطبعة الثانية، تونس، 2000، ص 24

(2) خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1984، ص 176

وخدماتها من المواطنين وكذلك تحقيق تمثيل شعبي حقيقي بحكم معرفة الناخبين الكاملة للمرشحين، كما أن هذا يسهل مهمة النائب المحلي في التوفيق بين إلتزاماته المختلفة⁽¹⁾ كما أنه يمكن أعضاء المجلس من دراسة المسائل والقضايا المطروحة عليه دراسة شاملة وكافية وكذلك حدوث الإنسجام والتفاهم بين أعضاء المجلس .

هذه الميزة الأخيرة انقلبت في الجزائر وأصبحت تعد من أهم العوائق التي تواجه المجالس الشعبية البلدية خاصة تلك التي تتكون من 7 أو 9 أعضاء، فهذا التقليل في عدد الأعضاء عوض أن يكون حافزا لتطوير البلدية أصبح عائقا خاصة أنه لايسمح بوجود تمثيل شعبي واسع داخل المجلس وكذلك أنه لا توجد أغلبية مهيمنة داخل هذه المجالس، ويرى فقهاء القانون أن تقليل حجم المجالس وعدد الأعضاء فيها إلى أقصى درجة يتعارض مع المبادئ الديمقراطية، زيادة على ذلك فإنه يؤدي إلى لامبالاة المواطن بالشؤون العامة وبالتالي عدم ثقته في كل مرة بممثليه الشرعيين مما سيؤدي حتما إلى رفضه التصويت في أي انتخابات أخرى قد تجرى وبالتالي انخفاض نسبة التصويت والإقبال يوم الإقتراع سيكون حتما منخفضا، مما قد يؤدي إلى عدم التمثيل الشرعي للمواطنين، كما أن هذا التقليل في عدد الأعضاء سيقصص من احتمالات تواجد الكفاءات والإستفادة من خدماته.

2 - المعايير المتبعة في تحديد مدة العضوية بالمجالس الشعبية البلدية :

تختلف الدول في تحديد مدة العضوية بالمجالس المحلية بسبب الإختلاف الموجود في كل دولة من حيث الجانب السياسي والإقتصادي والإجتماعي والثقافي، فهناك بعض الدول تتجه إلى جعل مدة العضوية طويلة حتى تصل إلى ست سنوات وبعضها الآخر يتجه إلى جعلها قصيرة فيحددها بسنتين فقط⁽²⁾

ولقصر مدة العضوية مزايا من بينها أنها تجسد مبدأ التداول على السلطة وفي سرعة دوران العضوية حيث تتيح الفرصة أمام أكبر عدد من المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العامة، كما تسمح بإثارة اهتمام الناخبين بالشؤون المحلية وتوقظ همّة الأعضاء في تلبية طموحات المواطنين واحتياجاتهم⁽³⁾

أما من حيث العيوب فإنها تفوق مزاياها فقصر مدة العضوية يؤدي إلى عدم استقرار المجالس المحلية وإلى عدم استقرار المواطن من الناحية النفسية وكذلك فإنها لا تمكن الأعضاء من

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986، ص 85

(2) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 83

(3) محمد حسن عواضة، مرجع سابق، ص 166

دراسة المشاريع التنموية دراسة جدية ولا على التحضير لها بصفة دقيقة ولا تسمح باكتساب الخبرة، كما أن إجراء انتخابات بلدية لمدة قصيرة يكلف الدولة مصاريف مالية باهضة كما يشغل المسؤولين في الدولة في كل مرة للتحضير لهذه الانتخابات وبالتالي يكون خيار إطالة مدة العضوية أمرا حتميا ومع ذلك فهو لا يخلو من عيوب، فحقيقة أن طول مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية يؤدي إلى الإستقرار سواء بالنسبة للمواطن أو العضو المنتخب كما أنه يسمح للأعضاء بدراسة المشاريع التنموية دراسة دقيقة عن طريق وضع تخطيط استراتيجي لمستقبل التنمية في البلدية، كما أنها بالمقابل ومن الناحية الإقتصادية فإنه يقلص من تلك المصاريف والنفقات التي يتم منحها من أجل إعادة تنظيم الانتخابات .

أما من حيث العيوب فإن أهم عيب يشوب طول مدة العضوية هو أن طول المدة يؤدي إلى انتشار ظاهرة المحاباة والمحسوبية وإلى احتكار المسؤولية، وعليه فإنه ليس هناك معيار متفق عليه في تحديد المدة المثلى للعضوية بالمجالس المحلية لذلك تختلف الدول في التطبيق العملي لاختلاف الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، والمهم ألا تكون المدة طويلة إلى درجة تسمح للنائب بالإبتعاد عن ناخبيه وألا تكون قصيرة إلى درجة لا تمكنه من الإلمام بالشؤون المحلية إلا عند انتهاء مدة نيابته، وتعتمد بعض الدول كحل وسط إلى التجديد الجزئي لمجالسها من حين لآخر (1)

ولقد حدد المشرع الجزائري مدة العضوية في المجالس الشعبية بخمس سنوات، حيث نص القانون العضوي للانتخابات 07/97 في المادة 75 منه " ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات ..."

ولقد كانت مدة النيابة في المجلس الشعبي البلدي أربع سنوات في ظل قانون البلدية لسنة 1967 الصادر بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، حيث نصت المادة 33 منه على أن " تنتخب المجالس الشعبية البلدية لمدة أربع سنوات "

وإذا كان القانون الساري المفعول قد وفق إلى حد كبير في تحديد مدة النيابة في المجلس الشعبي البلدي فإنه لا يوجد نص يقيد المترشحين ويمنعهم من الترشح لكل فترة انتخابية فكان من الأجدر تحديد عدم إمكانية تجديد العضوية لأكثر من مرتين فهذا القيد، يجسد مبدأ الديمقراطية والتداول على عضوية المجالس الشعبية البلدية ويدخل عناصر جديدة تكون أكثر تفهما لتطور المجتمع وحاجياته مع إمكانية إدخال طرق جديدة في التسيير، كما أن إدخال مثل هذا القيد يحد

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 37

نوعا ما من ظاهرة التلاعب بأموال البلدية فالبقاء الطويل يؤدي إلى خلق جذور وعلاقات تؤدي في كثير من الأحيان إلى الإنعكاس السلبي على مصالح المواطنين والبلدية بصفة عامة (1).

الفرع الثاني : الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي

لقد وضع المشرع الجزائري مقاييس، ذات صبغة قانونية وأضيفت لها صفات شخصية، فقد حرمت بعض الفئات من تولي المسؤوليات النيابية كما بينت كيفية الترشح .

1- الشروط الواجب توافرها في المترشح :

في حقيقة الأمر أن هذه الشروط تعد تقليدية مقررة في جميع الأنظمة الانتخابية، فوفقا لما جاء به المشرع الجزائري فإن المواد 5 و6 و7 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 07/97 قد حدد شروط الناخب وحدد للمواطن سن 25 سنة حتى يتمكن من الترشح مع وجوب إثبات أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، هذا الشرط الذي تم إدراجه بموجب القانون 13/89 المتعلق بالانتخابات إذ لا يعقل أن يتقلد مواطن ما مسؤولية نيابية وهو لا يزال مرتبطا بواجب الخدمة الوطنية .

كما اشترط القانون عدم إمكانية احتواء نفس القائمة الانتخابية على أكثر من مترشحين إثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية، وإقحام مثل هذا الشرط هو استبعاد احتمال السيطرة على المجلس من قبل عائلة واحدة ومع ذلك هناك احتمال وصول مترشحين إثنين من نفس القائمة إلى الفوز بالعضوية في المجلس الشعبي البلدي .

مقابل هذه الشروط فقد حرمت المادة 98 من القانون العضوي 07/97 بعض الفئات من الترشح لإعتبرات موضوعية فيعد غير قابلين للانتخاب في المجالس الشعبية البلدية خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أوسبق أن مارسوا فيها وظائفهم :

- الولاية
- رؤساء الدوائر
- الكتاب العامون للولايات
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات
- القضاة

(1) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 86

- أعضاء الجيش الوطني الشعبي
- موظفو أسلاك الأمن
- محاسبو الأموال البلدية
- مسؤولو المصالح البلدية .

إن حالات عدم القابلية كما هو واضح ليست مطلقة، حيث يمكن لهؤلاء المواطنين الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية خارج دائرة اختصاص ممارسة وظائفهم كما يمكنهم الترشح بنفس الدائرة التي مارسوا بها وظائفهم بعد مرور عام على توقفهم عن ممارسة تلك المهام.

2 - أنواع الترشيحات :

لقد أحدث المشرع نوعين من الترشيحات منذ تبني التعددية الحزبية، فالنوع الأول هو أن تكون قائمة المترشحين مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية والنوع الثاني أن يترشح أصحابها بصفة حرة وهي قائمة المترشحين الأحرار .

إن الهدف من ذلك تكريس مبدأ حرية التعبير وتوسيع الأطر الديمقراطية وعدم إجبار المواطنين الذين يرغبون في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية على الانخراط في الأحزاب السياسية، إلا أن المشرع اشترط على الأحرار تدعيم قوائمهم بتوقيع خمسة في المائة (5%) على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية على ألا يقل العدد عن مئة وخمسين (150) ناخبا وألا يزيد عن (1000) ناخب وهذا وفقا للمادة 82 من القانون العضوي 07/97 ولقد كانت هذه النسبة مرتفعة في القانون 13/89 حيث كانت تقضي المادة 66 بضرورة تدعيم القائمة بتوقيع 10 % على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية على ألا يقل العدد عن 50 ناخبا وألا يزيد عن 500 ناخب. بالإضافة إلى ذلك يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية عددا من الأشخاص يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المقاعد المطلوب شغلها .

الفرع الثالث : توزيع المقاعد

لقد عالج القانون العضوي 07/97 المتعلق بالانتخابات كيفية توزيع المقاعد بعد انتهاء عملية التصويت وعملية فرز الأصوات فلقد نصت المادة 76 على أن توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وعليه فإن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات قد أخذ

بنظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة وهو النظام الذي يقضي بتوزيع المناصب الانتخابية بين مختلف قوائم المترشحين حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة ودرجة النسبة المئوية التي يمثلها هذا العدد من مجموع الأصوات المعبر عنها وهذا خلافا لنظام الانتخاب بالأغلبية الذي يسمح للقائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات بالفوز بجميع المقاعد المتنافس عليها وبذلك يحرم الأقليات من المشاركة في الحياة السياسية (1)

ونظام تعدد التمثيل النسبي المعتمد في انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتماشى ونظام تعدد الأحزاب ويكون سببا في تفكك المجالس المحلية بسبب النزاعات والخلافات التي قد تنشأ داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرة ممثليهم واختلافهم في الآراء ولقد أقصى قانون الانتخابات القائمة التي لم تحصل على نسبة 7 % من الفوز بأي مقعد في المجالس الشعبية البلدية، بمعنى أنه إذا لم تحصل القائمة على نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها بعد عملية الفرز، وهذه النسبة المئوية الدنيا التي تفسح المجال للقوائم الانتخابية للظفر بأحد المقاعد على الأقل .

وقد نصت المادة 77 على المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان وهو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها حيث تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي، وبعد توزيع المقاعد على القوائم التي تحصلت على المعامل الانتخابي ترتب الأصوات الباقية التي تحصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد والأصوات التي تحصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد حسب أكبر عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل منها، وتوزع باقي المقاعد بهذا الشكل. وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر يمنح المقعد الأخير للمترشح الأصغر سنا، وهنا نتساءل عن المعيار المتبع لحل هذا الإشكال ولماذا تم اختيار المترشح الأصغر سنا وليس المترشح الأكبر سنا كما تم ذلك عند اختيار وتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تساوي الأصوات وهذا وفقا لتعليمات وزارة الداخلية التي سناقشها في المبحث الثاني فيما يتعلق بالفرع الثاني المتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي .

وقد نصت الفقرة 2 من نص المادة 77 على إمكانية إنقاص عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن كل دائرة انتخابية عند الإقتضاء الأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وسنوضح كل العمليات السابقة بهذا المثال الموافق لكل الاحتمالات .

لنفترض أنه لدينا مايلي :

(1) جمال يحيوي، مرجع سابق، ص 205

عدد الأصوات : 5000 صوت
عدد المقاعد المطلوب شغلها : 7 مقاعد
عدد القوائم : 5 قوائم .

أ	1550 صوت
ب	1550 صوت
ج	1415 صوت
د	250 صوت
هـ	235 صوت

أول عملية يتم القيام بها بعد فرز الأصوات هو حساب نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها حتى يتم التحقق من وجود أو عدم وجود قوائم إنتخابية حصلت أم لم تحصل على هذه النسبة . ويتم حساب نسبة 7 % بضرب عدد الأصوات في 7 وقسمتها على 100 .

$$350 \text{ صوت} = \frac{7 \times 5000}{100}$$

وبالتالي إذا وجدت قوائم لم تحصل على 350 صوت يتم إقصاؤها منذ البداية .

وفي المثال الذي لدينا هناك قائمتان لم تتحصلا على نسبة 7 % وهما القائمتان (د) و (هـ):

$$\begin{array}{r} \text{قائمة (د) } 250 \\ + \\ \text{قائمة (هـ) } 235 \\ \hline \end{array}$$

485 صوت

نقوم بطرح عدد الاصوات هذه من عدد الأصوات الكلية :

$$5000 \text{ صوت} - 485 \text{ صوت} = 4515 \text{ صوت}$$

وبالتالي أصبح لدينا عدد أصوات معبر عنها هي 4515 صوت .

الخطوة التالية هي حساب المعامل الانتخابي وهو عبارة عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها الأخيرة على عدد المقاعد المطلوب شغلها .

$$645 = 4515 \div 7$$

بعد ما تم الحصول على المعامل الانتخابي نقوم بقسمة عدد أصوات كل قائمة على المعامل الانتخابي .

القوائم المعنية هي القوائم (أ)، (ب)، (ج) فقط لأن القائمتان (د) و (هـ) تم إقصائها من البداية لأنهما لم تحصلا على نسبة 7 % .

$$(أ) : 1550 \div 645 = 2 \text{ والباقي } 260 \text{ صوت}$$

$$(ب) : 1550 \div 645 = 2 \text{ والباقي } 260 \text{ صوت}$$

$$(ج) : 1415 \div 645 = 2 \text{ والباقي } 125 \text{ صوت}$$

وبالتالي تحصل كل قائمة على مقعدين، ويبقى مقعد واحد شاغر، في هذه الحالة نطبق قاعدة الباقي الأقوى .

فلاحظ أن القائمة (ج) غير معنية بالمقعد المتبقي كون باقي الأصوات لديها هو أقل من باقي أصوات القائمتين (أ) و (ب) المتساويين فنكون أمام حالة تساوي نطبق من أجلها قاعدة المترشح الأصغر سنا.

وبالتالي فإن المترشح الثالث في القائمة لكل من القائمتين (أ) و (ب) يتنافسان من أجل الحصول على هذا المقعد ويفوز به الأصغر سنا منهما .

ولكن ماذا لو كان المترشحين الإثنين لهما نفس تاريخ الميلاد ؟

إن هذا الإشكال لم يتعرض له المشرع الجزائري وهي حالة يمكن حدوثها في أي مجلس بلدي منتخب، هذه الحالة تبقى دون حل في ظل عدم وجود نص ووجود فراغ قانوني، والمسألة غير متوقفة فقط على هذا الطرح ولكن المثال السابق يعالج مسألة توزيع سبع مقاعد وقد تم توزيع 6 مقاعد بالتساوي والمقعد الأخير هو محل منافسة بين القائمة (أ) والقائمة (ب)، فحالة وجود مترشحين إثنين لهما نفس تاريخ الميلاد هي مسألة في غاية الصعوبة وما سينجر عنها من نتائج، تجعل المقعد الأخير هو الفيصل في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، فمن سيؤول إليه المقعد الأخير ستكون له أغلبية المقاعد .

المبحث الثاني : أثر التعددية الحزبية على عمل البلدية

لقد جاء القانون 90-08 في ظل ظروف متميزة، وبعد التحول السياسي والاقتصادي وبعد صدور دستور 1989 وانفصال علاقة الحزب مع الدولة⁽¹⁾.

ولقد صدر قانون البلدية 90 - 08 في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أفريل 1990 من أجل تأكيد وتكريس مبدأ التعددية الحزبية وكذلك حتى يكون الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي ومشاركة المواطن الجزائري في إدارة شؤونه العامة من خلال المجالس الشعبية البلدية المنتخبة .

ولقد جاء في مقدمة هذا التشريع الجديد آنذاك على لسان الأمانة العامة للحكومة أهمية هذا القانون من خلال توفير حاجات المواطن اليومية في اتصالاته مع السلطات العمومية وفي التعبير السليم عن احتياجاته الحقيقية وتقديم مطالبه المشروعة لا سيما على صعيد البلدية .

وإن دعم صلاحيات الجماعات المحلية وترشيدها وتوضيحها خاصة البلدية منها، وتعزيز سلطات المنتخبين المحليين واختصاصاتهم وتسيير رقابة الهيئة الناخبة وإقامة أجهزة تنفيذية ميدانية للتكفل باحتياجات المواطن على أحسن وجه وهي النقاط المتجلية من خلال هذا القانون المذكور.

إن صدور هذا القانون سنة 1990 يعد نقلة قانونية متميزة فلقد كان قانون البلدية وإن اعتبر قديما تجاوزه الزمن في الوقت الحالي، في طليعة القوانين الدولية الخاصة بالبلدية وهذا بشهادة خبراء دوليين وأعضاء من المجلس الدستوري وقضاة من مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾

لكن رغم ذلك فإن هذا القانون أصبح في الوقت الحالي محلا للانتقاد وخاصة وأنه لا يتساير مع المعطيات وعناصر البيئة المحلية الوطنية والدولية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والأمنية والعلمية التكنولوجية، فالإصلاحات التي تعرفها بلادنا تفرض على كل المؤسسات والهيئات والإدارات والمتعاملين والشركات والأفراد ضرورة معرفة بعدها الحقيقي ومبادئها الأساسية وأهدافها الإستراتيجية ووسائلها التقنية منها والقانونية وأطوارها التنفيذية ومختلف المتدخلين على أي مستوى كان المكلفين والمهتمين بتطبيق مبادئ هذه الإصلاحات من أجل التأقلم مع الواقع الذي هو في طور التبلور والإستعداد للبقاء لمواجهة تحدياته المتعددة الأشكال⁽³⁾

(1) بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير،

فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2000 - 2001، ص 118

(2) دحوولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الاول، ديسمبر 2003، ص

86

(3) العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، دار النبا للطباعة والنشر، ص 06 .

وعليه أصبح من الضروري التحكم في إفرازات وآثار الأزمات والأحداث الكبرى لعمليات التحول والتغيير السياسي والاجتماعي والإقتصادي التي تقود الدولة الجزائرية منذ أمد وتأثيرات الأزمة الوطنية التي عرفها المجتمع الجزائري خلال العشرية الأخيرة من القرن العشرين الماضي والتغلب عليها بالبصيرة الواضحة من خلال عملية التشخيص والتحليل والإستنتاج لهذه البيئة المتفاعلة والمؤثرة في نظام البلدية تنظيما ونشاطا ورقابة .

وفي هذا الإطار تم طرح مشروع تمهيدي متعلق بالبلدية في جوان 1999 وتم مناقشته في العديد من الندوات إلا أنه ورغم مرور أكثر من خمس سنوات من اقتراح هذا المشروع إلا أنه لم يتم إصداره لحد الآن.

وفي هذا المبحث سيتم التركيز على هيئات المجلس الشعبي البلدي من خلال التعرض لكل من المجلس الشعبي البلدي بإعتباره كهيئة مداولة ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره على رأس الجهاز التنفيذي،محاولين التعرض لنصوص القانون 90-08 والتصدي لها عن طريق التحليل وفي نفس الوقت ما أتى به المشروع الجديد لقانون البلدية، ثم ننتقل إلى تنظيم أجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية، فلقد تم تجميد القانون 90 - 08 بعد الإنتخابات المحلية الأولى لسنة 1991، وتم العودة إلى العمل به بعد الإنتخابات المحلية لسنة 1997، وأخيرا نعالج نقطة ثالثة متعلقة بمنصب الأمين العام للبلدية ووضعيتها في مجلس بلدي منتخب وما أتى به المشروع الجديد من صلاحيات جديدة لهذا المنصب .

المطلب الأول : قانون البلدية 08/90 وتأثيراته المختلفة

طبقا لنص المادة 13 من قانون البلدية، يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي

يشرف على إدارة البلدية جهازمنتخب يمثل جهاز المداولة والجهاز الأساسي في البلدية والوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية وتجسيد مبدأ المشاركة الجماعية وأداة لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي وخاصة بعد التغييرات السياسية والتعددية الحزبية التي عرفتها الجزائر (1)

(1) بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 118

وهذا المجلس يتألف من عدد يتراوح ما بين 07 أعضاء إلى 23 عضوا حسب البلديات والتعداد السكاني بها لمدة 5 سنوات ينتخبون من قبل سكان البلدية بالإقتراع العام المباشر والسري الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية السابق ذكرها.

وما يمكن ملاحظته بصفة جلية أن القانون 90-08 لم يعط امتيازاً لأي فئة من فئات المجتمع على حساب أخرى خلافاً للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين، ومن جهة أخرى زال عهد احتكار وضع القائمة الانتخابية من قبل الحزب في ظل النهج الإشتراكي وفي ظل أحادية الحزب والعلاقة الغير عادية بين الإدارة والحزب، أما الآن فقد أصبحت هناك حرية مطلقة للترشح إما ضمن إطار حزب سياسي ينتمي إليه الشخص سياسياً وإما في إطار حر بشرط توفر الشروط التي يحددها القانون وهذا ما أراد المشرع تأكيده بحيث جعل من المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية محلياً وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية.⁽¹⁾

1 - تشكيل المجلس :

يجتمع المجلس إلزامياً في دورة عادية كل ثلاثة أشهر أي أربعة دورات عادية في السنة ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك بطلب من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو ثلث الأعضاء .

ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء، وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الإستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين .

وتكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني إمكانية حضور المواطنين لجلسات المجلس، وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعدة المداولات .

ورغم أنه ليس لهذا الحضور الحق بالتدخل في النقاش والتداول فإنه من الناحية العملية فإن 90% من المجالس المنتخبة يرفض أعضاؤها ورئيسها حضور المواطنين بأي شكل من الأشكال، ويجدون في كل مرة نفس الحجة لحرمان المواطنين من متابعة مصالح بلديته والمصلحة العامة عموماً وهي أن المداولات متعلقة بمسائل سرية وتتعلق بفحص حالات المنتخبين أو بمسائل

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2001، ص 131

مرتبطة بالأمن وهذا ما يتعارض مع مبدأ تأطير التشاور المحلي وتعزيز الديمقراطية المحلية وكذلك مع مبدأ تقريب الإدارة للمواطن ومبدأ الرقابة الشعبية .

وفي خصوص تشكيل المجلس الشعبي البلدي فإن المجلس يستطيع أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة تتضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس .
وقد يصعب تشكيل هذه اللجان خاصة في البلديات التي لا تحصل على الأغلبية من حيث التشكيل من حزب معين، ولكن رغم ذلك فإنه هذه اللجان تنشأ بموجب مداوات المجلس الشعبي البلدي خاصة وأن المشرع الجزائري في قانون البلدية لم يحدد نص يمنع إمكانية الجمع بين عضوية لجنتين وقد حددت المادة 24 من قانون البلدية اللجان الدائمة وهي :

– لجنة الإقتصاد والمالية .

– لجنة التهيئة العمرانية والتعمير

– لجنة الشؤون الإجتماعية والثقافية .

أما اللجان المؤقتة فقد خول القانون لأعضاء المجلس البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كأن تباشر مثلا مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أوتجاوزاتها على مستوى مصلحة تابعة للبلدية وغيرها .

ويمكن حسب قانون البلدية أن تؤسس لجنة مشتركة بين البلديات تتألف من منتخبين المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية عند عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات مشكلة منها ومكلفة بتسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة وإدارتها⁽¹⁾

وبالتالي يمكن لبلديتين أو أكثر تأسيس وسيلة مشتركة سواء عن طريق مؤسسات عمومية أولجان بلدية مشتركة مهمتها الأساسية تسيير الأموال والحقوق المشاعة بين هذه البلديات ولقد نظم المرسوم 86-266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المسائل المتعلقة بالتضامن بين البلديات فيما يخص مصلحة الأموال المشتركة للجماعات (FCCL) وهوقاعدة مشتركة بين الجماعات المحلية، وهذا مايشكل مؤسسة عمومية ذات جناح إداري ذات شخصية معنوية واستقلال مالي⁽²⁾

2 - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والإختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة بالدولة، ويقوم النظام التأسيسي في ظل

(1) المادة 11 من القانون 90 - 08

(2) Lahcen Seriak , L'organisation et le fonctionnement de la commune , Enag , edition ,
Alger 1998 , P 15

دستور 1989 على اختيارات سياسية واقتصادية مغايرة لتلك التي قد انبنى عليها النظام السابق وهو ما انعكس على محتوى القانون البلدي رقم 08-90⁽¹⁾

ويمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم ففي مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الإجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية .

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية، وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون⁽²⁾

وأوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة وكذلك تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية .

ولقد صدر القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير وقد اشتمل على جميع الضوابط القانونية والإجراءات والشروط والمقاييس التقنية الواجب اتخاذها في مجال التهيئة والتعمير . ولقد ألغى هذا القانون العديد من النصوص التشريعية التي صدرت سابقا منها قانون 02-82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء⁽³⁾

وبهدف المحافظة على البيئة أوجب القانون استصدار قانون ترخيص من المجلس الشعبي البلدي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية، وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة والغير مغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لاتعود إلى هيئات أخرى والمتمثلة أساسا في مصالح الأمن .

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق معالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية .

(1) محمد الصغير بعلبي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 145

(3) لكحل أحمد، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة

الجزائر، 2001-2002، ص 53

ولقد بين المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي أن ترابنا الوطني يعاني من اختلالات خطيرة في توزيع السكان وإقامة النشاطات بالرغم من التوصيات المتكررة فإن التراب الوطني لا يزال يعرف فوارق جهوية واختلالات قطاعية ويعاني في نفس السياق من اعتداءات متعددة مضرّة بمواردها الطبيعية النادرة وبالبيئة مجملها وعليه لابد من رد الاعتبار للبلديات بإعتبارها الجماعات القاعدية وباعتبارها المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية والتنمية .

أما في المجال الإجتماعي فقد أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة باتباع كل اجراء من شأنه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، وألزام البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات للعلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية، كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل اجراءات من شأنها تسهيل عملية النقل المدرسي، وفي مجال السكن تكلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الإشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري (1)

وفي المجال المالي يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية مادة بمادة وبأبواب. ومما لاشك فيه فإن البلديات في الجزائر منذ إعادة التقسيم سنة 1984 وتحول عدد البلديات من 741 بلدية إلى 1541 بلدية، بالإضافة إلى الحالة الأمنية التي كانت تعيشها الجزائر في العشرية الأخيرة وهي تتخبط وتعاني من نقص فادح في الموارد المالية .

ولقد أشرنا سابقا إلى نظام التضامن المحلي المتجسد في تأسيس مصلحة الأموال المشتركة للجمعيات (FCCL)، حيث أصبح هذا النظام غير متكيف مع الواقع حاليا، فهو معتمد على مركزية مفرطة للأموال المحلية وبالتالي فإن هذا النظام يعاني ثقل الإجراءات وتعدد في صياغة وتحديد القواعد لمختلف التدعيمات ولهذا السبب يجب إصلاحه .

وعليه فإن إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي جدير بأن يستجيب بصفة جيدة لمتطلباتنا من أجل توزيع أفضل للموارد الضريبية لأن هذا الأخير بإمكانه أن يقدر الإحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة وبالتالي الإفضاء إلى عدالة وإنصاف في مجال توزيع الموارد (2)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 146

(2) محمد عبدوودريالة، "الإصلاح الضريبي"، الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003، الجزائر، ص 125

ورغم وجود الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقوم بتأمين التضامن المالي بين الجماعات المحلية وخاصة البلدية منها، إلا أن الواقع لا يسمح لهذا الصندوق القيام بمهمته كاملة بسبب معايير التوزيع⁽¹⁾.

إن هذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية أصبحت تدخلاته محصورة في النفقات الأمنية وبدرجة أقل في التوازن الميزانوي للبلديات العاجزة التي يقارب عددها 1300 من جملة 1541 بلدية التي تضمها البلاد ولكن بعد تحسين الوضع الأمني أصبح لا بد أن يكون مصدرا لتمويل الإستثمارات⁽²⁾

أما عن المجال الإقتصادي فإنه يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الإقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية .
ولقد أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية .

الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي :

1 - إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 13 الهيئة الثانية المكونة للبلدية بعد المجلس الشعبي البلدي، ولقد حددت المادة 48 من قانون البلدية كيفية إختيار الرئيس حيث يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي ويتم التصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع، يعين الرئيس للمدة الإنتخابية للمجلس الشعبي البلدي .

في حقيقة الأمر قانون البلدية لم يشر إلى طريقة إختيار الرئيس، ولقد أثارت هذه المادة العديد من التساؤلات وهي محل انتقاد كبير .

إن المادة 48 من قانون البلدية نصت فقط على حالة واحدة يمكن من خلالها إختيار الرئيس وهي حالة وجود قائمة حازت على أغلبية المقاعد، ولكن ماذا لو لم توجد أي قائمة حازت على الأغلبية فكيف يتم إختيار الرئيس ؟

(1) رايح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 81

(2) الطيب ماتلو، "التنمية المحلية معاينات وآفاق"، مجلة الفكر البرماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، الجزائر، ص 126

بمعنى آخر إذا كانت لدينا بلدية مثلا ذات 9 مقاعد ونالت 3 قوائم هذه المقاعد بتوزيع متساوي أي لكل قائمة 3 مقاعد، فمن سيكون الرئيس في هذه الحالة ؟

إن هذه الحالة تم حدوثها فعلا على الإنتخابات المحلية لسنة 1997 في العديد من البلديات وكذلك حتى في الإنتخابات المحلية لسنة 2002 .

إن هذا الفراغ القانوني في قانون البلدية وبالضبط في المادة 48 منه لا نجده في قانون الولاية الذي عالج هذا الأمر حيث يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الإقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الإختيار بالأغلبية النسبية . وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سنا .

إن هذا الأمر يثير التساؤل التالي، لماذا تجاهل المشرع الجزائري في المادة 48 من قانون البلدية التطرق بالتفصيل لكيفية اختيار الرئيس كما تم ذلك في قانون الولاية في المادة 25 من اجل تفادي هذا الإشكال رغم أن كل من القانونين صدرا في نفس التاريخ ونفس السنة .

ولقد تداركت وزارة الداخلية والجماعات المحلية هذا الفراغ وأصدرت التعليمات رقم 2342 تؤكد فيها أنه في حالة تساوي الأصوات يتم اختيار المترشح الأكبر سنا .

وفي هذا السياق نتساءل لماذا اعتمد القانون العضوي 07/97 المتعلق بالإنتخابات في توزيع المقاعد وعند حصول تساوي في عدد الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر من أجل الفوز بالمقعد الأخير على معيار اختيار المترشح الأصغر سنا ؟ بمعنى آخر لماذا اختارت وزارة الداخلية والجماعات المحلية معيار كبر السن من أجل اختيار المترشح الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات ؟

إذا كان الهدف من اختيار هذا المعيار هو وصول المترشح الأكبر سنا لتقلد منصب رئيس المجلس الشعبي كونه الأكثر نضجا ووعيا فإنه نقول أن هذا الإختيار وهذا الأساس المتبع يتنافى ومبدأ المساواة، فهذا الحل غير منطقي ولا يعبر عن ديمقراطية حقيقية لأن كبر السن غير مرتبط لا بالنضج ولا بالمؤهلات، فيمكن بل كثيرا ما يحدث أن يكون المترشح الأصغر سنا أكثر كفاءة وذمؤهلات علمية تؤهله لأن يكون رئيسا في حين قد يكون المترشح الأكبر سنا لا يحمل أي مؤهلات أو أي مستوى، فقانون الإنتخابات لم يحدد أي شرط في المترشح، وبالتالي نرى أنه كان الأجدر بالمشرع اعتماد معيار المؤهلات كحل في هذه الحالة أوتباع طريقة أو حل آخر والمتمثل في الإعتماد على باقي الأصوات المتبقية بعد عملية توزيع المقاعد حيث يعهد برئاسة المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم وجود قائمة نالت أغلبية الأصوات إلى القائمة التي يكون باقي أصواتها التي لا يشكل عددها قيمة المقعد بل أقل منه الأكبر مقارنة بالقوائم الأخرى .

إن هذا الحل في حقيقة الأمر يتماشى ومبدأ المساواة ويرضي كافة الأحزاب السياسية لأنه من غير المعقول عدم الإعتماد على هذه الأصوات المتبقية في حين هي تعبر عن عدد هام من أصوات المواطنين وبالتالي ستشارك هذه الأصوات في تحديد القائمة التي ستنال الأغلبية وسيكون الرئيس المختار جديرا بهذا المنصب أي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بدلا من وصوله إلى هذا المنصب بإعتباره الأكبر سنا .

2 - إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة التنفيذية للبلدية ونظرا للمهام الكثيرة التي تنتظر رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر يختارهم بنفسه ويعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليهم على أن لا يتجاوز عددهم ما يلي⁽¹⁾

إثنان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 7 إلى 9 منتخبين

ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 إلى 15 منتخب

أربعة (04) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 منتخب

ستة (06) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخب

ويتميز قانون البلدية بكونه منح اختصاصات واسعة جدا للبلدية بالنسبة لرئيسها الذي يمثل البلدية من جهة وفقا للمواد من 58 - 66 وباعتباره ممثل للدولة في المواد من 67-80 ويتضح من تحليلها أن مهامه باعتباره ممثل للدولة تفوق مهمته بإعتباره ممثل للبلدية مما يؤدي إلى تداخل هذه الإختصاصات التي قد تؤدي في الكثير من الأحيان إلى غياب المجلس كهيئة منتخبة⁽²⁾

وعليه فإن مجمل الإختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمحور في اتجاهين بعضها يمارسها بوصفه سلطة محلية أي ممثلا للجماعة القاعدية ويكون خاضعا بصددتها لمجرد رقابة خفيفة المتمثلة في الوصاية الإدارية، ويمارس بعضها بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري أي ممثلا للدولة ويكون خاضعا حينها للسلطة الرئاسية التي يمارسها عليه رؤساؤه في السلم الإداري ابتداء من الوالي إلى الوزراء المعنيين⁽³⁾

(1) المادة 50 من القانون العضوي 97-07

(2) مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، 2003، ص 47

(3) مسعود شيهوب، "إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر،

(أ) اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ووصفه كسلطة محلية :

على الرغم من أن الفقرة الأخيرة من المادة 47 من القانون البلدي تتحدث عن الهيئة وليس عن الرئيس فقط بقولها " تكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي " على الرغم من ذلك فإن مهام التنفيذ تبقى حصرية للرئيس وليست جماعية إلا في حدود بعض الإستثناءات الطفيفة لسبب بسيط يستشف من صلب القانون نفسه، ألا وهو عدم إلزامية لجوء الرئيس لمساعدة نوابه . هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن إنابة الرئيس كذلك نائبا أو منتخبا للقيام ببعض مهامه جوازية وإذا تمت فإنها تكون تحت مسؤوليته .

إن القانون البلدي القديم كان مطبوعا أكثر بخاصية مبدأ الجماعية في تنفيذ القرارات البلدية وهكذا كانت المادة 129 منه تنص على أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي القرارات البلدية في اجتماع المجلس التنفيذي كما يتخذ أي إجراء يتعلق باختصاصه .

وعموما فإن اختصاصات رئيس المجلس بوصفه سلطة محلية متعددة ومتنوعة يمكن إيجازها فيمايلي : (1)

- استدعاء المجلس الشعبي البلدي للإلتقاء
- تحضير جدول أعمال المجلس
- رئاسة الجلسات وإدارة المناقشات
- إعداد وتنفيذ الميزانية البلدية
- تمثيل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية وتمثيلها في كل التظاهرات والإحتفالات
- يقدم بإسم البلدية وتحت مراقبة المجلس جميع الأعمال الخاصة للمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها .
- إبرام العقود والصفقات وقبول الهبات والوصايا .
- إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بالأشغال البلدية والإشراف على حسن تنفيذها
- رفع الدعاوى لصالح ولحساب البلدية وتمثيلها أمام القضاء .
- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية
- السهر على صيانة المحفوظات
- تسيير موظفي البلدية
- تسيير إيرادات البلدية والإشراف على المحاسبة البلدية وهو الأمر بالصرف .

(1) المواد من 58 - 66 من القانون 90 - 08

- يقوم رئيس المجلس بتصيب المرافق العمومية البلدية ويسهر على حسن سيرها .

2) اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للدولة وسلطة لعدم التركيز :

إن اختصاصات رئيس المجلس بإعتباره ممثلاً للدولة هي إختصاصات حصرية يمارسها لوحده بعيدا عن أية مشاركة من المجلس أونوابه، بإستثناء اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق (1)

ففي مجال الضبط الإداري ومنذ صدور قانون البلدية 90-08 أصبح الضبط الإداري نشاطا قوميا كما هو الحال في فرنسا، يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للدولة، فلقد نصت المادة 69 الفقرة الثانية على أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية .

وعلى العموم يقوم رئيس المجلس لأجل الحفاظ على السكينة، الصحة العامة والأمن العام ودون إهمال واجب حماية الحريات الأساسية بما يلي :

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع

الأشخاص

- منع الإعتداء على الراحة العمومية .

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق

العمومية

- الأمر في حالة الإستعجالات بهدم الجدران والبناءات والمباني المتداعية .

- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها .

- منع إطلاق الحيوانات المؤذية والضارة

- السهر على نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع

- تأمين نظام الجنائز والمقابر

- ضبط نظام الطرق الواقعة في تراب بلديته

- في مجال الحماية المدنية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ التدابير

الوقائية والإحتياطية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يقع فيها أي حادث أونكبة أوحريق .

(1) مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 18

- الأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها ظروف حالة الخطر الجسيم والداهم ويعلم الوالي فورا بذلك .
- السهر على تنفيذ اجراءات الإحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعاف وكل مهمة منوطة به بموجب القوانين واللوائح .
- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعاف وكل مهمة منوطة به بموجب القوانين واللوائح.
- كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية وتتمثل مهامه في هذه الحالة حسب المادتان 12، 13 من قانون الإجراءات الجزائية في البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها مالم يبدأ تحقيق قضائي، أما عند إفتتاحه فعلى جهات الضبط القضائي تنفيذ تفويضات جهات التحقيق وتلبية طلباتها .
- كما يتمتع أيضا رئيس المجلس الشعبي البلدي بإختصاصات أخرى متنوعة فهو يعمل على نشر وتنفيذ القوانين واللوائح في إقليم البلدية ويأمر بإتخاذ إجراءات على المستوى المحلي خاصة المسائل التي يخضعها القانون لمراقبته وسلطته أي القيام بأية مهمة تتاط به بموجب القانون .
- كما يقوم رئيس المجلس بنفسه أو بواسطة نوابه بما يلي :
- تسليم مختلف شهادات إثبات الحالة والتصديق على الوثائق والإمضاءات.
- إعداد القوائم الإنتخابية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإنتخابات.
- المشاركة في عملية الإحصاء الديمغرافي للسكان .
- الإحصاء السنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية، المولودين في البلدية أو المقيمين بها ويقوم كذلك بضبط بطاقة الخدمة الوطنية .
- ويتضح من خلال ما سبق أن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي بوصفه ممثلا لسلطة مركزية أي يتمتع بصورة عدم التركيز قد توسعت منذ صدور القانون البلدي 90-08 وكمثال فقد أصبح إختصاص الضبط الإداري بما يتضمنه من نشاطات متنوعة من الإختصاص القومي الذي يمارسه رئيس المجلس بوصفه سلطة لا تركيزية عكس ما كان عليه سابقا (1)

(1) مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 20

المطلب الثاني : تنظيم أجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية

لقد تم صدور قانون البلدية 90-08 في 7 أفريل 1990، أي بعد صدور دستور 1989 وتبني التعددية السياسية، ولكن هل تم تطبيق هذا القانون منذ صدوره إلى يومنا هذا بشكل نظامي وبصورة عادية ؟

الملاحظ للتطورات التي حدثت في الجزائر بدأ من أول انتخابات محلية تعددية يرى أن تنظيم جهاز البلدية عرف العديد من التغيرات سببها الأزمات السياسية والإقتصادية التي مرت بها البلدية فقد مرت الجزائر بحالة طوارئ وصراعات سياسية وأمنية جعل التنظيم الإداري للبلدية في حالة عدم استقرار وتغير دائمين .

الفرع الأول : المجلس البلدي المؤقت

إن المجلس البلدي المؤقت هو الجهاز المسير للبلدية خلال المرحلة الإنتقالية التي امتدت من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، فقبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية في 12 ديسمبر 1989 صدر قانون 89-17 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والذي نص في مادته الأولى خلافا لأحكام المادة 61 من القانون 89-13 المتعلق بالانتخابات وهذا بصفة استثنائية، تجرى الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي تنتهي فترتها النيابية يوم 12/12/1989 خلال السنة أشهر التي تلي هذه الفترة النيابية. ولقد أتى هذا التأجيل لإتاحة الفرصة للأحزاب السياسية التي كان أغلبها في بداية التكوين ليتهيؤوا للمشاركة في أول انتخابات تعددية على المستوى المحلي⁽¹⁾

وتفاديا للفراغ الذي قد يحدث في تسيير البلديات أثناء هذه المرحلة الإنتقالية، وضع القانون 89-17 جهاز تسيير به البلدية خلال هذه المرحلة وهو المجلس البلدي المؤقت .

يتكفل بإدارة هذا المجلس البلدي المؤقت عدد من الأعضاء يتراوح عددهم ما بين 3 و5 أعضاء من بينهم الرئيس، وما يهم في هذا المجلس أن صيغته تعتمد على مبدأ التعيين الإداري لأعضاء هذا المجلس بحيث ينص المرسوم التنفيذي رقم 89-213 بأن تعيين أعضاء المجلس البلدي المؤقت بما فيهم الرئيس يكون بقرار من الوالي، ويتم انتدابهم قانونا إذا كانوا أجراء وإلا يتم

(1) عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، د م ج، الجزائر، 1995، ص 110

توظيفهم بصفة تعاقدية، مما يلقي مسؤولية ثقيلة على عاتق الإدارة في إختيار العناصر التي تشكل هذا المجلس. (1)

أما بالنسبة لمدينة الجزائر فقد صدر المرسوم التنفيذي 89-232 ليحدد كيفية تعيين المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر الذي يتكون من ممثل واحد لكل بلدية من البلديات المكونة لهذا التجمع .

ولقد حدد القانون 89-17 اختصاصات هذا المجلس البلدي المؤقت (2)

وتجب الملاحظة أن القرارات التي يتخذها المجلس البلدي المؤقت أي المداولات، تخضع لإجراء المصادقة من طرف السلطة الوصائية .

الفرع الثاني : المندوبية التنفيذية البلدية

بعد إجراء أول انتخابات محلية تعددية في 12 جوان 1990 وفشلها لظروف سياسية وبعد استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992 وإنشاء المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 جانفي 1992 وبناء على الصلاحيات التي خولت الي رئيسها بموجب المداولة رقم 92-01 المؤرخة في 19 جانفي 1992 وخاصة منها الامضاء على كل القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء صدر مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 وتضمن إعلان حالة الطوارئ . وقد جاء في المادة الأولى من هذا المرسوم بأن تعلن حالة الطوارئ مدة 12 شهرا على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 9 فيفري 1992، وقد مددت هذه المدة إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06/02/1993.

ولقد كان لإعلان حالة الطوارئ آثار سريعة على مصير المجالس الشعبية البلدية لاسيما تلك المسيرة من منتخبى الجبهة الإسلامية للإنقاذ واستنادا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92

فإنه عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصائية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخابات .

(1) ناصر لباد، "الأجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية"، مجلة الإدارة، المجلد 9، العدد 1، مركز التوثيق والبحوث الإدارية،

الجزائر، 1999، ص 117

(2) المادتين (2) و(4) من القانون 89-17

وتجدر الملاحظة أن حل المجالس الشعبية البلدية لم يكن بصفة شاملة وإنما كان بصفة تدريجية حيث صدرت عدة مراسيم تنفيذية على مدى 4 سنوات تم بموجبها حل كل المجالس الشعبية البلدية المسيرة من طرف الجبهة الإسلامية للإنقاذ وهي⁽¹⁾

- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 142 مؤرخ في 11/04/1992 (ج ر 27)
- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 436 مؤرخ في 30/11/1992 (ج ر 85)
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 56 مؤرخ في 27/02/1993 (ج ر 13)
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 106 مؤرخ في 05/05/1993 (ج ر 30)
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 128 مؤرخ في 29/05/1993 (ج ر 36)
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 05 مؤرخ في 02/01/1994 (ج ر 01)
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 49 مؤرخ في 26/02/1994 (ج ر 01)
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 238 مؤرخ في 10/08/1994 (ج ر 52)
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 63 مؤرخ في 22/02/1995 (ج ر 12)
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 91 مؤرخ في 25/03/1995 (ج ر 18)
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 162 مؤرخ في 06/06/1995 (ج ر 32)⁽²⁾

وبمجرد حل أي مجلس شعبي بلدي يتم تعويضه بنظام المندوبية التنفيذية إذا وقع حل المجلس خلافا لما نصت عليه المادة 36 من قانون البلدية 08/90، إذ تنص على أن المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل وتقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها وتنتهي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد، وتجري انتخابات جديدة في مهلة أقصاها 06 أشهر من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل مع مراعاة أحكام المادة 79 من القانون رقم 13/89 المتضمن قانون الانتخابات الذي يحدد تنظيم هذا المجلس وتشكيلته وشروط عمله عن طريق التنظيم .

وبالتالي فقد تم استبعاد العمل بالمادة 36 من قانون البلدية وتم تجميد القانون 08-90، بحجة حالة الطوارئ التي تعيشها البلاد فقد تنبأت السلطات العمومية أن الخلل الذي ستعرفه البلديات المعينة في سيرها سيكون طويل المدى، وبذلك لا يمكن تعويضها بالمجالس المؤقتة ذات

(1) ناصر لباد، البلدية في الحالات الإستثنائية، مرجع سابق، ص 123

(2) أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر،

الدور المحدود والمقتصر على الأعمال الجارية في الإدارة وأخذ القرارات التحفظية المستعجلة، لأن ذلك سيعرقل السير الحسن للبلديات المعنية أويوقف نشاطها نهائياً⁽¹⁾ مع العلم أنه صدر نص تطبيقي لنص المادة 36 هو المرسوم 90-344 المؤرخ في نوفمبر 1990 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت .

وفيما يخص تنظيم وتسيير المندوبيات التنفيذية فقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-149 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية على أنه تحل المجالس الشعبية البلدية المحددة قائمتها في الملحق في إطار أحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المذكور أعلاه وتعوض هذه المجالس بمندوبيات تنفيذية تشتمل على ما يلي :

03 أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 50000 نسمة فأقل

04 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50001 إلى 100000

نسمة

05 أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100000 نسمة

أما المندوبيات التنفيذية في البلديات المنظمة في شكل قطاعات حضرية تضم عدد من الأعضاء بعدد القطاعات الحضرية .

ويرأس كل مندوبية تنفيذية عضومن أعضائها المعينين من قبل الوالي، ويتولى رئيس المندوبية التنفيذية نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كما تخضع لنفس إجراءات الرقابة الوصائية سواء على الأجهزة أو على الأعمال التي نص عليها قانون البلدية والنصوص اللاحقة أي التي اتخذت بعد إعلان حالة الطوارئ .

وتجب الملاحظة أن قبل هذا، أي قبل صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44، صدر المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار والذي نص في المادة العاشرة منه على أنه عندما يعرقل النشاط الشرعي للسلطات العمومية في إطار النظام العام وسير المرافق العمومية أويخفق بتصرفات عائرة مثبة أومعارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها . وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن يبلغ قرار توقيفها أوتجدد في الوقت المناسب عن طريق الإنتخاب .

(1) ناصر لباد، أجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية، مرجع سابق، ص 127

وفيما يتعلق بصلاحيات الندوبية التنفيذية فإنها تمارس نفس صلاحيات المجلس الشعبي البلدي أي المجلس المنتخب مع ممارسة الرقابة الوصائية عليه وذلك على الأعمال وعلى الأجهزة بشكل موسع أكثر مقارنة مع الرقابة الوصائية التي نص عليها قانون البلدية 90 - 08.

ولقد تعرضت فيما بعد العديد من المندوبيات إلى التجديد والسبب في ذلك يختلف من بلدية لأخرى فهناك أسباب تقنية تتمثل في نقص الخبرة لدى بعض أعضاء المندوبية وهناك أسباب أخرى، فمثلا عندما يعين والي جديد على رأس ولاية ما، فإنه في بعض الأحيان يقوم بتجديد أعضائها أو بعض من أعضاء المندوبية التنفيذية للبلدية وخاصة منهم الذين لا يتمتعون بنزاهة كافية أو يعارضون السلطة الوصائية حسب الوضعية (1).

ولقد استمر العمل بنظام المندوبية التنفيذية ابتداءً من أبريل 1992 إلى غاية إجراء الإنتخابات البلدية في 23 أكتوبر 1997 .

وما نلاحظه من خلال التطرق لهذه الإستثناءات أنها أثرت تأثيرا كبيرا على مستوى الجماعة القاعدية المتمثلة في البلدية، حيث أن أي انعكاس سياسي أو أي تحول، يصيب أولا هذه الجماعة، فرغم وجود قانون البلدية 90-08 والذي صدر سنة 1990 إلا أن التطبيق الفعلي لهذا القانون لانجده إلا ابتداء من الإنتخابات المحلية لسنة 1997، وهذا ما يدل فعلا على عدم حياد جهاز البلدية اتجاه التغييرات ولاسيما السياسية التي تطرأ على الدولة .

المطلب الثالث : وضعية الأمين العام للبلدية

إن وظيفة الأمين العام للبلدية عرفت عدة مراحل، فمنذ أن استقلت الجزائر كانت الإدارات تعاني من فراغ المناصب الإدارية نظرا لذهاب الموظفين الذين كانوا يشغلون تلك المناصب، فوجدت الجزائر نفسها أمام مشكل فراغ المناصب العليا في البلدية .

وفي سنة 1968 صدر المرسومان 68-214 و 68-215 الذين نصا على وجود الكاتب العام للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 60000 نسمة وكذلك كاتب عام مساعد للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة أما بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 60000 فقد تم خلق وظيفة كاتب للبلدية وليس كاتب عام للبلدية وهذا كون هذه البلديات صغيرة الحجمولا تحتاج إلى منصب كاتب عام للبلدية، فشرط الحصول على وظيفة كاتب للبلدية أقل من تلك الشروط الموضوعة لتولي منصب كاتب عام للبلدية. وفي سنة 1981 صدر المرسوم 81-277 الذي ألغى المراسيم السابقة الذكر وأدرج الكتاب العامين للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 60000 للتأسيس

(1) ناصر لباد، أجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية، مرجع سابق، ص 128

الأول لسلك يدعى " متصرفين في المصالح البلدية " ولكن سرعان ما صدر المرسوم 82-117 المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلدية والذي كُيِّفَ منصب الكاتب العام على أساس وظيفة نوعية (1)

وفي سنة 1990 وبعد تعديل قانون البلدية وصدور القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، صدر المرسوم التنفيذي 91-26 والذي كيف المنصب على أساس منصب عالي للبلدية، و صدر المرسوم التنفيذي 91-27 الذي كيف منصب الكاتب العام للبلدية التي يفوق عدد سكانها عن 100000 نسمة والكاتب العام للمجلس الحضري للتنسيق على أساس وظيفة عليا في الإدارة البلدية .

وبالنسبة لتعيين الأمين العام للبلدية فإنه وفقا للمادة 60 من قانون البلدية والمادة 12 من المرسوم 91-26 فإنه أصبح من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يوظف هذا الأخير المستخدمين البلديين ويعينهم ويسيرهم ويخضع قراراته للمراقبة القانونية المنصوص عليها في التنظيم الجاري به العمل، فنظرا لإعتبار منصب الأمين العام للبلدية منصب عالي في البلدية، منحت كل الصلاحيات من تعيين وعزل وتسيير الحياة المهنية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

ولقد عرفت الجزائر مرحلة انتقالية أثرت سلبا على الإدارة البلدية، فزيادة على نقص وعدم دقة أحكام المرسوم التنفيذي 91-26 وجد الأمين العام للبلدية نفسه أمام تعيين غير رسمي أي على شكل إنابة، وهذا في ظل المندوبيات التنفيذية التي من خلالها كان وضع الأمين العام وضعاً ضعيفاً بحيث لم يتمكن من أداء مهامه لإنعدام قرار التعيين، وفي حقيقة الأمر أنه في هذه الفترة كان الكاتب العام ولا يزال لحد الآن يصطدم في أداء مهامه بمشاكل عدة من بينها منع حضوره لجلسات المجلس الشعبي البلدي ورفض خضوع الموظفين لأوامره .

كل هذه الأمور أدت إلى المساهمة في تدهور الإدارة البلدية، مما جعل المشرع يحاول من خلال مشروع تمهيدي لقانون البلدية أن يحدد المركز القانوني الذي لابد أن يتمتع به الكاتب العام وذلك بإضافة هيئة ثالثة للبلدية وهذا وفق ما نصت عليه المادة 11 من المشروع التمهيدي سنة 1999، فتكون بذلك هيئات البلدية هي : المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام للبلدية .

ولقد منح المشرع من خلال هذا المشروع للأمين العام باعتباره هيئة تسييرية إدارية معينة صلاحيات واسعة تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي وهوما يبرز رغبة السلطة المركزية في التواجد على مستوى البلدية ممثلة في شخص الأمين العام للبلدية

(1) راضية عباس، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 23

على شاكلة ماهو عليه الحال في الولاية حيث يتواجد الوالي بسلطات أكثر بجانب المجلس الشعبي الولاىى (1)

وما يميز هذا المشروع أن المشرع حاول من خلاله وضع قانون أساسى للأمين العام للبلدية فى الفصل الثالث وميز فى المادة 87 منه بين 3 حالات من التعيين :

• بمرسوم تنفيذى بالنسبة لبلديات المقر الرئيسى للولاية والبلديات التى يزيد عدد سكانها عن 100000 نسمة

• قرار الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للبلديات التى يساوى أو يفوق عدد سكانها 20000 نسمة

• قرار الوالى بالنسبة للبلديات التى يقل عدد سكانها عن 20000 نسمة .

وعليه فإن إرادة المشرع تتجه إلى إعلان التراجع عن اللامركزية فى التعيين والتى حددت فى المادة 60 من القانون 90-08 والذى خول رئيس المجلس الشعبى البلدى صلاحية تعيين موظفى البلدية تحت مراقبة المجلس الشعبى البلدى .

ولقد خص المشرع الجزائرى الأمين العام للبلديات التى يزيد عدد سكانها عن 100000 نسمة والأمين العام لمجلس التنسيق الحضرى بتنظيم من خلال المرسوم التنفيذى 91-27 والذى كيف هذا المنصب على أساس وظائف عليا فى البلدية والذى حدد سلطة التعيين فى المادة 2 منه لتكون بقرار صادر عن وزير الداخلية (2)

إن الأمين العام للمجلس التنسيقى ووفق المراحل السابق ذكرها كان منذ اعتباره كاتب عام يخضع فى تعيينه للسلطة المركزية وذلك بداية من المرسوم 67-30 حيث كان يعين بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية ثم أصبح فى ظل المراسيم التى تلتها إلى غاية المرسوم التنفيذى 90-207 يعين بقرار من وزير الداخلية دون تحديد آخر لطبيعة المنصب ولا للأحكام المطبقة عليه .

وبعد ما تم خلق ما يسمى بمحافظة الجزائر الكبرى التى نظمها الأمر 97-15 وإلغاء هذا الأمر من قبل المجلس الدستورى فى 27/02/2000، أصبح يخضع الأمين العام لأحكام الأمين العام للوزارة وبالتالى يعين بموجب مرسوم رئاسى فى مجلس الوزراء .

وأخيرا بصدور المرسوم الرئاسى 99-240 والذى منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين كل من الأمين العام للمجلس التنسيقى ومحافظة الجزائر الكبرى، والأمين العام لبلديات مقر الولايات .

(1) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 12

(2) راضية عباس، مرجع سابق، ص 35

إن هذه النصوص المتناثرة ورغم كثرتها فإنها لم تحدد لحد الآن المركز القانوني للأمين العام بصفة دائمة، وهذا ما أثر من الناحية التطبيقية على الكثير من البلديات التي دخلت في صراعات بين المنتخبين وعلى رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي وبين جهة الوصاية، وذوالمركز الضعيف الأمين العام .

وينبغي الإشارة إلى الأمانة العامة للبلدية والتي يترأسها الكاتب العام للبلدية لها تنظيمها الخاص حيث أشارت المادة 126 من القانون 90-08 بأن التنظيم الإداري للبلديات يتغير حسب حجم المجموعة والمهام المسندة لها، وبالرجوع للمراسيم نلاحظ أن المرسوم التنفيذي 26/91 قد ذكر المناصب العليا والهياكل الواجب إنشاؤها وذلك وفقا للمادة 177 وهي الأمين العام، رئيس قسم مدير، رئيس مصلحة، رئيس مكتب ورئيس الفرع، وبالتالي نستنتج أن البلديات تتضمن زيادة عن الأمين العام كل من الأقسام والمديريات والمصالح والمكاتب والفروع⁽¹⁾

وبالرجوع للمادة 118 نلاحظ حرية البلدية في تحديد عدد المناصب عن طريق قرار يتخذه رئيس البلدية استنادا لمداولة والتي يجب أن يتم الموافقة عليها من طرف السلطة الوصية .

الفرع الأول : علاقة الأمين العام للبلدية برئيس المجلس الشعبي البلدي .

إن الأمين العام للبلدية قبل المرسوم التنفيذي 91 - 26 كان يقوم بمهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أنه كان يخضع من حيث تعيينه وعزله لوزير الداخلية وفق المادة 4 من المرسوم 83-127 وهذا يخلق مشكل عدم إمكانية تحديد السلطة الرئاسية التي يخضع لها الأمين العام للبلدية، وبالتالي نكون أمام رجل إداري معين مركزيا ورجل سياسي منتخب على رأس البلدية، غير أن الوضع تغير في ظل مرسوم رقم 91-26 والذي وفق مادته 12 خول صلاحية تعيين الأمين العام للبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي غير أنه يخضع للرقابة القانونية .

ويؤدي الأمين العام مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية بحيث يساعده في تسيير الإدارة البلدية وتنفيذ مداولات المجلس، ويعد الأمين العام من الناحية العملية المساعد الأول والمباشر لرئيس البلدية، غير أن قانون البلدية 90-08 في نص المادة 52 منه لم ينص صراح على ذلك حيث تشير إلى أنه إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أوحصل له مانع سيستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، كما خول للأمين العام تسيير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية وتنسيق أعمالها، كما يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي وتعليمات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

(1) راضية عباس، مرجع سابق، ص 87

ورغم الصراعات التي نلاحظها على مستوى البلدية وسياسة التهميش المنتهجة ضد الأمين العام وخاصة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن هذا الأخير يبقى بحاجة لرجل يتمتع بكفاءات لأداء مهامه في تحضير وتنفيذ المداولات وتسيير المصالح البلدية وعلى الأخص تحضير وتنفيذ الميزانية التي تعد من أهم مهام الأمين العام للبلدية نظرا لدرأيته بممتلكات وإيرادات ونفقات البلدية وما يؤكد ذلك هو اهتمام السلطات المركزية بتكوين الأمناء العامون والتي تظهر جليا من خلال الإحصاء حيث أن 62 % من الأمناء العامين لا يمكنهم وضع ميزانية (1)

وفي الحقيقة إن تبعية الأمين العام لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونظرا للتعاملات اليومية والمتكررة يشترط زيادة على الكفاءة وجود ثقة متبادلة قد تصل إلى حد الولاء للمنتخبين، بالمقابل فإنه يجب التمييز بين إدارة المصالح وتسييرها الإداري التي هي من مهام الإطارات الإدارية وسلطة التوجيه والرقابة التي هي من مهام الهيئات المنتخبة .

الفرع الثاني : علاقة الأمين العام بالمجلس الشعبي البلدي .

إن العلاقة بين الأمين العام والمجلس الشعبي البلدي وفقا للقانون 90-08 هي علاقة غير واضحة سواء في مجال تحضير المداولات أو حضور الجلسات ولا في كتابة المجلس . ووفقا للمادة 20 فإنه يتولى كتابة الجلسة موظف من البلدية وذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالرجوع للمراسيم المنظمة لمصالح الإدارة البلدية نلاحظ أنها خولت للأمين العام للبلدية كتابة المجلس الشعبي، وعليه نجد الأمين العام على اتصال دائم ومباشر مع المجلس الشعبي البلدي الذي له اختصاصات متعددة وأهداف سياسية، في حين أن الأمين العام مهامه ذات طبيعة إدارية، مما يستوجب القول أنه عادة ما نجد صراعا وتضاربا بين المنتخبين والإدارة لتواجد منطقتين واحد سياسي والآخر إداري وهذا ناتج عن انعدام الحوار أسوء ونقص الإعلام بينهما (2)

فالأمين العام يتخوف من التأثيرات السياسية من طرف المنتخبين، حيث أنه قد يجد نفسه ممنوع من حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي وهو ما لاحظناه في العديد من البلديات التي تم فيها تهميش الأمين العام ومنعه من حضور المداولات .

ويحاول في الكثير من الأحيان أعضاء المجلس الشعبي البلدي تمرير مشاريع دون أن يطلبوا مشورة من الأمين العام للبلدية، فتصطدم هذه المشاريع عند تنفيذها بمشاكل ناجمة عن تقديم هذه المشاريع دون دراسة مسبقة بإعتبار أن تحضير مشروع ما يتطلب دراسة من طرف المصالح

(1) راضية عباس، مرجع سابق، ص 117

(2) Essaid Taieb , Note sur les problèmes de gestion de la commune , C D R A , bulletin N°1 janvier 1990 , P 31

المعنية فمثلا في مجال بناء المساكن فإنه يتوجب التحقق من امتلاك البلدية لقطعة الأرض المقترحة بناء المساكن عليها .

ومن هنا نلاحظ أن دور الأمين العام دور لا يستهان به، فمن الناحية العملية فإنه ينشط عبر كل مراحل المداولة، بدءا من إعداد وتحضير مشروع المداولة مرورا بمعالجة هذا المشروع حيث يقوم الأمين العام بالاتصال باللجان التي بدورها تتصل بكل من له دور في المشروع من مصالح أو مديريات ثم تقدم المشروع للأمانة العامة للبلدية .

وعند تحضير جلسة المجلس الشعبي البلدي بعد استدعاء الأعضاء تكون هناك مشاورات بين الأمين العام ورئيس المجلس الشعبي البلدي لدراسة مشروع جدول الأعمال الذي يحضره الأمين العام ويتولى هذا الأخير كتابة الجلسة ويحضر قاعة الاجتماع .

بعد انعقاد المداولة يتولى الأمين العام تنفيذها تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يوضع وينشر نتائج الجلسة ويرسل المداولة ليقومها رئيس المجلس ويرسلها إلى السلطة الوصية كما ينشرها ويبلغها للمصالح المكلفة بالتنفيذ بحيث يراقب ويتابع التنفيذ عن طريق التنسيق بين المصالح .

لكن ما نلاحظه من الناحية العملية خاصة منذ بروز التعددية الحزبية أن عمل الأمين العام ودوره في مجالس تسيير البلدية مقارنة بذلك الدور في ظل الأحادية الحزبية يتعرض للعديد من العراقيل بسبب الصراعات التي تنتج بين المنتخبين والإدارة وكذلك نقص كفاءات هؤلاء المنتخبين، ونظرا للنظام الانتخابي المعتمد وهو النظام النسبي فإنه يلاحظ حدوث الكثير من الإختلالات في سير البلديات ولا سيما تلك التي لا تكون فيها الأغلبية لحزب معين، وبالتالي تحدث الصراعات بينها ويشل عمل البلدية وتعطل مصالح وشؤون المواطنين هذا من جهة .

ومن جهة أخرى فإن التعددية الحزبية أصبحت واقعا ملموسا في ديمقراطيتنا الناشئة وتفاوت واختلاف نظرة الأحزاب إلى التسيير العمومي وتسيير الشؤون المحلية، فقد أصبح من الضروري وضع آلية دائمة ومستمرة تضمن السير الحسن للمصالح الإدارية والتقنية المتواجدة على مستوى البلدية وهذا لن يتأتى إلا بوجود أمين عام للبلدية يتمتع بالصلاحيات التي تضمن السير الحسن المضطرد للمرافق العامة (1)

(1) مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 51

الفصل الثاني

آليات الرقابة على البلدية في ظل التعددية الحزبية

إن هذا الفصل يتناول نقطة هامة في هذه الدراسة ويناقش مبدأ هاماً يتعلق بمبدأ الرقابة، ولإعطاء هذا المبدأ القيمة الحقيقية له سنقوم بتحديد مفهومه العام وأهدافه في المجال الإداري متطرقين إلى تلك الوسائل التي يعتمد عليها هذا المبدأ مبرزين في ذلك متطلبات الرقابة الفعالة. وبعد التطرق إلى المفهوم العام لمبدأ الرقابة من الناحية النظرية ننتقل إلى الناحية التطبيقية في مبحث ثاني مركزي على مفهوم الرقابة الشعبية، هذه الرقابة المكرسة دستورياً، ونوضح فيها ذلك التحول من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية ومدى تأثير هذا الانتقال على الرقابة الشعبية ومفهومها.

وإذا ناقشنا هذه الرقابة الشعبية من الجانب التطبيقي فلا بد من تسليط الضوء على ما يقابل هذه الرقابة من وصاية إدارية التي تعد أحد مبادئ التنظيم الإداري من خلال القوانين التي تنظم العلاقة بين الجهاز المركزي الوصي والجهاز البلدي بإعتبار أن البلدية جماعة قاعدية محلية، وفي هذا المبحث الأخير نحاول دراسة مدى تلاؤم تقنيات الوصاية مع نظام التعددية الحزبية الذي تتميز به المجالس الشعبية البلدية وهذا من خلال تحليل الوسائل سواء على مستوى المجلس ككل ومنتخبه أو على أعماله.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة

سيكون محور دراسة هذا المبحث مفهوم الرقابة بصفة عامة، محاولين بذلك إعطاء مفهوم عام لمبدأ عام يستخدم في العديد من المجالات، له تقنيات عديدة ومعايير مختلفة لمراقبة مختلف الأنشطة وخاصة الأنشطة الإدارية.

وتعد الرقابة على أعمال الإدارة العامة من الميكانيزمات التي يمكن بها توجيه العمل الإداري من الإنحراف على تحقيق الأهداف المسطرة له، ومن أساليب تقويم مدى نجاعة الخطط المرسومة والوسائل المسخرة لتحقيقها.

وعليه لابد عند الخوض في المفهوم تحديد ماهية الرقابة عن طريق تحديد تعريف لهذا المصطلح وتبيان تلك الوسائل المستخدمة للقيام بهذه العملية والأهداف المرجوة من هذه الرقابة وتلك المتطلبات لتكون الرقابة ذات دور إيجابي وفعال.

المطلب الأول : تعريف مبدأ الرقابة وأهدافه

هناك إختلاف في تعريف الرقابة لاتساع وتنوع مضامين معناها لغويا وإصطلاحا، فيرى بعض الفقهاء بأن الأصل اللغوي يعود للكلمة الأنجليزية "Control" ويعود إلى الكلمة الفرنسية "Control" التي تتكون من جزئين *contre-role* بمعنى في المواجهة، أما الجزء الأول *contre* فأصله اللغوي لاتيني أما الجزء الثاني "Role" يعني "Catalogue" أو *Roll* أي السجل أو القائمة. وكان يطلق على القائمة التي تضم بعض الأسماء، والتي يمكن بواسطتها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى، وكان يطلق عليها "Contre rôle" وهذه الوظيفة التي كانت تؤديها القائمة الأولى لا تزال كامنة حتى الآن خلف مفهوم الرقابة (1) وسيتناول هذا المطلب مختلف التعريفات التي تتعلق بالرقابة ونبين في فرع ثاني أهداف هذه الرقابة.

الفرع الأول: تعريف مبدأ الرقابة:

إذا كنا قد شرحنا المعنى اللغوي وأصله في بداية هذا المطلب فإن المعنى الإصطلاحي يصعب تحديده لإعتبارات عديدة، فمضامين الرقابة تتسع وتتوسع بالإضافة إلى تنوع أهداف الرقابة على أعمال الإدارة، وكذلك تأثير الخلفيات الفكرية والأيدولوجية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية والعلمية على تعريف الرقابة مما يجعلها غير موضوعية .

(1) عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1972، ص 273

وعليه نتيجة لهذه الإعتبارات تبرز مدى صعوبة تعريف الرقابة تعريفا علميا دقيق وموضوعيا جامعا ومانعا إلا أنه لمزيد من التوضيح ومحاولة منا للإلمام بعناصر الموضوع ودراسة التعريف لهذا المبدأ بعمق نقدم التعريفات المتعلقة بالرقابة :

◀ الرقابة هي وظيفة تقديم التوجيه وفقا للخطة
◀ الرقابة إنها قياس وتصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من أهداف المنظمة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت.(1)

◀ الرقابة هي العمل على بقاء المتغيرات عن الأهداف ضمن الحدود المسموح بها.
◀ تقوم الرقابة في المشروع على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة الموضوعية والتعليمات الموجهة وبالاستناد إلى القواعد المقررة، وأما موضوعيا فهوبيان نقاط الضعف والأخطاء من أجل تقويمها ومنع تكرارها وهي تنفذ في كل شئ سواء كانت أشياء أو أشخاص أو تصرفات.

◀ الرقابة هي المراجعة للأعمال وذلك للتأكد من مطابقة تنفيذها على المقاييس الموضوعية وذلك لاكتشاف الأخطاء أو نقاط الضعف والعمل على تصحيحها في حينها(2).

◀ الرقابة هي مجموعة من العمليات التي تضمن جمع البيانات وتحليلها وتشخيصها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه بإتخاذ القرارات المناسبة.

◀ هي تلك العملية التي تتضمن كل الأعمال الإقتصادية والإجتماعية والقانونية والإدارية وكذا كل الإجراءات القانونية والقضائية والفنية والشروط والمعايير والمراحل والنظم والأساليب المختلفة بكفاءة وفعالية لحماية الصالح العام للأمة والدولة وحقوق وحرريات الإنسان والمواطن.

◀ الرقابة هي إجراء التسيير الذي يسمح للمسير بتقدير مردودية النشاطات المسؤول عنها وذلك بمقارنة النتائج المتحصل عنها مع الأهداف المسطرة وإتخاذ الإجراءات اللازمة والمصححة في

الحالات التي يراها غير مرضية.(3)

كانت هذه جملة من التعريفات تتفق بعضها على مجموعة من المحاور وتقوم إفتراضا على وجود نظام إداري قائم ويمارس نشاطا يؤدي إلى تحقيق الهدف.

(1) عبد الفتاح حسن، نفس المرجع السابق، ص 273

(2) الهيثم هشام، مبادئ الإدارة، مطبعة طربين، سوريا، ص 415

(3) Bernard Turgeon, la pratique du management, Mc Graw-Hill, 1985.

إن الرقابة بصفة عامة تعمل على إكتشاف الإنحراف في وقت تستطيع فيه بعض الجهات المسؤولة أن تصحح المقاييس إذا كان الإنحراف بسبب المقاييس وضعفها، وذلك حتى لا يستقر الإنحراف أو الضعف وتتمكن الإدارة من الوصول إلى الأهداف المسطرة.

ولكن لا يمكن الجزم بأن هناك معنى دقيق للرقابة والمهم أنها تنحصر تقريبا في معنى واحد وهدف أساسي يتمثل في تقويم الخطأ والإنحراف من أجل تفادي كل المعوقات والحوادث التي تقف أمام تنفيذ ما تتوخاه وتصبو إليه المجموعة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة (1)

الفرع الثاني: أهداف الرقابة

إذا كانت عملية الرقابة وظيفية حيوية في دولة القانون التي تضعها في مكانة مرموقة بين وسائل تسيير دواليب الإدارة والحكم بصفة عامة، وحتى لا تحيد عن الهدف الذي وجدت من أجله وأن تحقق النجاح المنشود، فإنه يتطلب قدرا مناسباً من الحكمة إلى جانب الإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للقائمين بالعمل.

إن عملية الرقابة تحمل العديد من الغايات والأهداف:

* العمل على حماية المصلحة العامة للأمة والدولة عبر كل مستوياتها وكافة مفاهيمها ومضامينها الحضارية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية والإدارية والقضائية من كافة مصادر الفساد والبيروقراطية والإنحراف والإستغلال والتبذير.

* حماية شرعية العمل العام سواء من الناحية السياسية أو الإقتصادية أو القانونية من كافة مخاطر وأوجه عدم شرعية العمل العام.

* التأكد من أن القوانين منفذة وأن قرارات السلطة التشريعية والسلطة القضائية محترمة وكذلك مختلف الهيئات العمومية والإدارية وأن العمل التنفيذي يسير في إطار القانون.

* إكتشاف الأخطاء وسوء التصرف وحالات الإنحراف وأن الموظفين يتصرفون بالنزاهة والأمانة(2)

* التأكد من أن البرامج المسطرة يتم تطبيقها وفقا للخطة المقررة وفي الحدود المرسومة وأن الإعتمادات المالية تتفق فيما خصصت من أجله.

* الحيلولة دون وقوع المفارقات والأخطاء والسعي إلى المخالفات أوكل ما من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الهوة بين ما هو كائن وما ينبغي أن يكون (3)

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 06.

(2) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنكلو المصرية، 1974، ص 500.

(3) عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975، ص 141.

* التأكد من أن جميع الخدمات تقدم للجميع بدون تفرقة وبأقل قدر من الإجراءات الإدارية مع إحترام جميع النصوص القانونية.

من خلال ما سبق يتضح أن الدور الأساسي للرقابة لا يتمثل في عملية الردع وإنما في المحافظة على حسن سير العمل الإداري من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة والمحافظة على المصلحة العامة دون التأثير أو إعاقة العمل الإداري.

كما أن الرقابة المبنية على أسس علمية تؤدي إلى الكشف عن الأخطاء إن وجدت أو تجديها وذلك بإتخاذ جميع السبل والوسائل، وإتخاذ التدابير اللازمة التي تمنع وقوعها.

ومن خلال هذه الأهداف تظهر أهمية الرقابة فيما تقدمه من نتائج، يتم على أساسها مراجعة التنظيم أو زيادة الإهتمام بشؤون الأفراد أو بتمتية المهارات الفنية لدى الموظفين بالتوجيه أو الإشراف أو بالحوافز أو بترقية العلاقات الإنسانية أو العامة.

كما تنمي لدى الموظفين والمسؤولين الإداريين وتحثهم على أداء أعمالهم بإتقان وإخلاص. وفي الحقيقة أن عملية الرقابة بصفة عامة على الجهاز الإداري إذا لم تتحقق وتنجز على أسس ومقاييس محددة فإنها ستكون رقابة غير عادلة وغير موضوعية وبالتالي غير فعالة.

إن هذه المقاييس تكشف عن الأهداف والسياسات والإجراءات المقررة للعمل المراد إنجازه وذلك لأن قياس أداء العمل الذي يتحقق فعلا سوف يجري بالإستناد إلى المقاييس الموضوعية⁽¹⁾

إن وظيفة الرقابة أهم ما يميزها هو تقييم الأداء الفعلي الذي تحقق أثناء أداء الإدارة لنشاطها وينتج ذلك عن إجراء عملية المطابقة والمقابلة والمقارنة بين ما هو مطلوب القيام به من العمل العام وما هو ناتج فعلا من هذا العمل، فالرقابة الإدارية عليها أن تكشف الإنحراف وتعمل على تصحيحه قبل وقوعه حتى لا تحدث القرارات والتصرفات الإدارية النتائج السيئة المترتبة عن ذلك.

كما أن نجاح مرحلة قياس الأداء يعتمد على مدى وضوح المقاييس المستخدمة والتي تم اختيارها لأنه كلما كانت واضحة ومفهومة كلما كانت عملية القياس سهلة، وللقياس أهمية كبيرة بالنسبة للعمل المنجز من حيث تقدير الكيفية التي أنجزتها والنتائج المحققة عنه.

إن الكشف عن الإنحراف وتصحيحه بالنسبة للجهة التي طلبت هذه الرقابة يعد مهما جدا للقيام بالرقابة، فالغرض هو الكشف وتصحيحه قبل أن يستقر وقبل أن تتحمل صاحبة القرارات والتصرفات نتائجها، وكلما كان الإسراع في الكشف عن الإنحراف في الوقت المناسب كان تصحيحه يتم بشكل أفضل وأسلم واستطاعت الرقابة في نفس الوقت أن تحقق هدفها بشكل جيد، وعندما تكون المقاييس المقررة واضحة وجيدة ومنتاسبة مع الغرض المقصود من الرقابة، فإن

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص08.

قياس الأداء بشكل صحيح وإذا اجتاز هذه المرحلة سوف يكون سهلا وسريعا (1) أما بالنسبة لتصحيح الإنحراف فإنه يقضي أن يتم الإبلاغ عن الإنحراف إلى الشخص الذي يستطيع إتخاذ إجراء تجاه الإنحراف الذي ظهر.

وبعد عملية التبليغ تبدأ عملية علاج الإنحراف وذلك بالكشف عن أسبابه والبحث عن وسائل علاجه، فيتخذ هذا الأخير عدة صور منها إما التعديل الجزئي للعمل القانوني أو القرار أو الإلغاء أو أي صورة تعمل على إصلاح الخطأ بشكل سليم.

والرقابة الفعالة هي تلك الرقابة التي لا تكشف فقط عن الانحراف الذي وقع، بل في إتخاذ أساليب العلاج التي تحول دون وقوعه أي أن تكون رقابة بالمبادرة تدرك في اللحظة المناسبة أن إنحرافا ما سوف يقع إذا لم تتخذ الإجراءات فورا (2)

المطلب الثاني: وسائل ومتطلبات الرقابة الفعالة

إن القيام بعملية الرقابة الفعالة يجب أن تعتمد على أسس علمية، فعملية الرقابة الفعالة تقاس بمدى نجاعة وقدرة الوسائل المستعملة في إكتشاف الأخطاء والإنحرافات التي لا بد أن تتوفر على كل الشروط المنطقية والعملية لنجاحها.

الفرع الأول: وسائل الرقابة

إن نجاح عملية الرقابة بصفة عامة مرهون بإستخدام وسائل متنوعة ومعطيات دقيقة، وبذلك تختلف الوسائل وتتنوع حسب الوظائف والمشاريع وحسب أنواع الرقابة المراد القيام بها، فمثلا في عملية الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان عادة على أعمال الحكومة من مناقشة السياسة العامة وعرض الحصيلة السنوية للحكومة ومناقشتها والمصادقة على الميزانية الأولية والتكميلية للدولة ومناقشة الحساب الختامي للميزانية أو تشكيل لجان المراقبة حسب ما تنص على ذلك نصوص الدستور، بالإضافة إلى تلك الرقابة الدستورية فهناك من يعهد بها إلى هيئة دستورية كالمجلس الدستوري أو إلى هيئة خاصة تقوم بمراقبة مدى دستورية القوانين، كما أن هناك الرقابة القضائية التي من أهم وسائلها دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

أما فيما يخص الرقابة الإدارية فإنها قد تقوم بها الأجهزة الوصائية بمراقبة نشاطها وتكون هذه المراقبة على الأجهزة والأعمال وذلك عن طريق التوقيف المؤقت أو الحل وتكون على

(1) هيثم هاشم، مرجع سابق، ص 431.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شياح، أصول الإدارة العادة، د م ج، 1998، ص 408.

الأعضاء في حالة مخالفة أحدهم للقانون وهذا عندما ما تكون الرقابة على الجهاز ككل أما الرقابة على الأعمال تتجسد عن طريق المصادقة والموافقة عليها من طرف السلطة الوصية وكل القرارات الإدارية المهمة يجب الرجوع فيها إلى السلطة السلمية.

إلى جانب ذلك هناك التفتيشات التي تقوم بها السلطة الوصائية سواء كانت المراقبة على الوثائق التي ترسل إلى السلطة الرئاسية أو عن طريق بعث لجنة خاصة تقوم بعملية المراقبة في عين المكان.

أما فيما يخص الرقابة الخارجية فيقوم بها عادة جهاز مركزي أو محلي مستقل على نشاط الإدارة القانوني أو المالي أو المحاسبي، ومن الأمثلة على ذلك مجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية، المراقبين، المحاسبين العموميين.

ومن بين الوسائل الأكثر إستعمالاً وإستخداماً في مجال الرقابة نجد الميزانيات التقديرية وتلك التقارير الدورية المرسلة إلى الجهات الوصية، واللجان المتعددة الإختصاصات.

1- الميزانيات التقديرية:

ففيما يخص الميزانيات التقديرية بالنسبة للمشروع أو بالنسبة للإدارة تستعمل كمعيار للرقابة لأن هذه الميزانيات ترصد بها النتائج المتوقع تحقيقها، أي النتائج التي يجب الحصول عليها عند نهاية المشروع، أما البيانات التي تشمل عليها الميزانيات التقديرية عادة هي المبالغ المرصودة للإنفاق والمبالغ المتوقعة للإيرادات ومبالغ الأرباح المتوقعة.⁽¹⁾

وإن الإعتقاد على الميزانيات التقديرية في عملية الرقابة تمكن المشرفين على العملية الإدارية أو المشروع من مراجعة الأعمال التي تم تنفيذها خلال تنفيذ المشروع بشكل مستمر، وهذا ما يسمح بإدخال التعديلات والتصحيحات الممكنة لجعل التنبؤات مطابقة تماماً للواقع كما تمكن من إكتشاف الخطأ أثناء التنفيذ للمشروع.

إن هذه الوسيلة المتمثلة في الميزانيات التقديرية تحتاج إلى خبرات فنية عالية ومعلومات واسعة وصحيحة عن جميع النفقات والإيرادات والأعمال المراد إنجازها، كما يتطلب تعاون جميع الجهات المسؤولة في الإدارة حتى يتم إعداد ميزانية موفقة.

(1) محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، المكتب العربي للطباعة والنشر، ط5، الإسكندرية، 1987، ص308.

2- التقارير الدورية المرسلّة إلى الجهات الوصية:

تلعب التقارير الدورية المرسلّة إلى الجهات الوصية أي من المرؤسين إلى الرؤساء دورا هاما في تسهيل مراقبة العمل الإداري بشكل فعال، وأن السلطة الرئاسية لايمكنها التعرف على سير العمل الإداري إلا إذا توفرت لديها المعطيات الكافية والملائمة والمفصلة عن كل دقائق العمل. ولا يتأتى ذلك إلا إذا وضعت السلطة الرئاسية رزنامة إدارية مضبوطة تحدد فيها بدقة مواعيد إرسال التقارير عن مختلف الوظائف الإدارية سواء كانت دورية أم شهرية أم سنوية.

وحتى تكون هذه التقارير ناجعة فيجب ان تخضع لبعض المواصفات المتمثلة في السرعة المطلوبة لتبليغ هذه التقارير خاصة إذا كانت متعلقة بحادث ما أو إنجاز عملية ما، وأن تكون في مواعيدها لأن تأخر إرسالها قد يعرقل سرعة إتخاذ القرار الناجع والملائم للحالة محل الدراسة أو محل التبليغ.

بالإضافة إلى ذلك فإن هذه التقارير تتطلب السلامة والدقة لأن ذلك يساعد على كشف الأخطاء ومدى جسامتها وتأثيرها على العمل الإداري، الأمر الذي يساهم في إصلاح الخطأ وتدارك النتائج التي يمكن أن تنجر عنه (1).

3- تشكيل لجنة متعددة الإختصاصات:

إلى جانب الوسائل المذكورة لا يمكن إيفاد لجنة متعددة الإختصاصات للقيام بالتحريات الدورية إلى مكان النشاط الإداري وعادة ما تكون هذه اللجان أومصالح المراقبة تابعة مباشرة للسلطة المركزية، ويكون عملها إما وفقا لبرنامج مسطر مسبقا أو يكون حسب الحالات التي تستدعي من السلطات المركزية التقرب منها لمعرفة الوضعية السائدوأبناء على اضطرابات مهنية اجتماعية أوبناء على شكاوى تصل السلطات المركزية.

وبذلك تنتقل اللجنة المكلفة بعملية الرقابة إلى عين المكان، وتقوم بمراقبة جميع النشاطات الإدارية على مستوى كل الدوائر التي تقوم بذلك العمل منطلقة من جميع المستندات والوثائق والعمليات الإدارية التي تم إنجازها، وبناء على أقوال الموظفين القائمين بذلك النشاط. وفي حالة وجود إنحرافات فإن جهة الوصاية تقوم بتوجيه التعليمات والإرشادات التي تفيد المرؤوسين بإتخاذ الإحتياطات من أجل تفادي وإصلاح تلك الإنحرافات.

وحتى تكون لهذه اللجان فعالية يجب أن يكون أدائها دوري وغير معلوم من المرؤوسين وتكون تركيبها متعددة الإختصاصات ومتجددة، حتى لا تبق نفس الوجوه التي أعتاد عليها الجميع، وأن تتوفر على جميع الأمكانيات المادية المتطورة التي تسمح لها بأداء مهام على أحسن وجه.

(1) صالح هاشم صادق، المدخل في التخطيط والرقابة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 1998، ص 117.

ومما لا شك فيه فإن الوسائل السابقة لعملية الرقابة بصفة عامة لها قيمة وأهمية كبيرة في أداء هذه العملية ومع ذلك فإنها تحتاج إلى تدعيم من السلطة الوصائية المباشرة (1)

وبما أننا ذكرنا سابقاً أنواع الرقابة على سبيل المثال فإن الرقابة الإدارية الذاتية تعد من أهم الأنواع في هذه الدراسة ولها وسائل متعددة تختلف نوعاً ما عن الوسائل الرقابية بصفة عامة وهذا النوع من الرقابة يتأثر بنوع التنظيم الإداري الذي تعتمده الدولة سواء الأسلوب الإداري المركزي أو الأسلوب الإداري اللامركزي أو المزج بينهما.

وبما أننا بصدد دراسة تنظيم البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية فإننا بطبيعة الحال نكون أمام نظام لامركزي يقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وممثليها محلياً وبين الهيئات المتخصصة على أساس إقليمي ومصلي مما ينتج عنه تعدد الأشخاص الاعتبارية العامة لكل منها مالية مستقلة وتكون مسؤوليته عن أعمال موظفية مستقلة عن مسؤوليته تجاه الدولة. وحتى يؤدي استقلال تلك الأشخاص الاعتبارية العامة عن الهيئات المركزية استقلالاً كلياً فإنها تمارس اختصاصها في إطار الحدود المخولة لها وتحت إشراف السلطة المركزية.

إن الإشراف والرقابة للسلطة المركزية على السلطات المحلية لا يمكنها بأي حال أن توجه لها الأوامر والتعليمات، بل تكتفي فقط إما بالتصديق، وإرفض تلك الأعمال، بمعنى لا تملك سلطة الإلغاء والسحب أو التعديل لهذه الأعمال.

وبذلك فإن الرقابة الذاتية لأعمال الإدارة العامة تقوم على أساس نوع العلاقات التي تربط الجهاز الإداري في درجاته المختلفة ونوع التنظيم الإداري في إطار الأسلوب المركزي واللامركزي القائم على ذلك التنظيم (2)

ولتحقيق هذا النوع من الرقابة على أنشطة السلطات الإدارية فقد دعت بعدة وسائل في سبيل تحقيق هدفها كالإشراف والتفتيش والمتابعة وكما ذكرنا سابقاً كتابة التقارير وفحص الشكاوى والتظلمات والبحث عن أسباب القصور في العمل والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية والكشف عن المخالفات والانحرافات الإدارية والمالية.

إن هذه الرقابة في النظام اللامركزي حيث تتمتع السلطات اللامركزية بالاستقلال القانوني بموجب القوانين والأنظمة التي تحدد اختصاصها، فإنها لا تخضع للرقابة الرئاسية وإذا كان كذلك فلا يكون إلا باستثناء وبمقتضى نص قانوني خاص لما تتطلبه قواعد الرقابة في هذا الخصوص ولكن هذا لا يمنع بأن تكون هناك علاقات تدرج وتبعية إدارية في نفس الإدارة اللامركزية حيث

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 13.

(2) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 69.

يكون لشاغلي الدرجات العليا في الهيئة اللامركزية حق الإشراف والرقابة الرئاسية على الهيئات والأشخاص التي تندومنها داخل نفس الهيئة.

وعليه فإن سلطات الجهة الوصائية هي أضيق وأقل حدة من سلطات السلطة الرئاسية فهي محصورة ومحدودة في النصوص القانونية ولا يمكن تجاوزها، وعلى ضوء ذلك فلا يمكن للسلطات المركزية في ممارسة رقابتها على الجماعات اللامركزية أن تتوسع في تفسير النصوص التي تعطيها سلطات الرقابة ولا يمكن لها أن تتدخل في أعمالها أو الحلول محلها أو تعديلها وقت التصديق أو تصدر قرارات بدلها وهذا ما سيتم مناقشته لاحقا فيما يتعلق بالوصاية على البلدية.

الفرع الثاني : متطلبات الرقابة الفعالة

إن عملية الرقابة كما تطرقنا لها سابقا، تلعب دورا هاما في كشف الانحرافات والأخطاء وتسمح للإدارة بمراقبة نفسها قبل أن تراقب، وتأسيسا على ما تقدم فإن عملية الرقابة لا يمكن أن تصل إلى الأهداف المرجوة منها، ولا تتحقق إلا إذا توفرت فيها بعض الشروط والمتطلبات العلمية للرقابة حيث أنه يجب أن يكون نظام عملية الرقابة بسيطا بعيدا عن التعقيد وأن يكون واضحا وسهلا في استخدامه وأن تكون أهدافه محددة لأنه كلما كان بسيطا في تطبيقه كلما قلت إجراءاته ونسبة الخطأ في تنفيذه.

أن يكون النظام الرقابي يتميز بالموضوعية وذلك بالالتزام بمبادئ الحياد والاستقلالية والأمانة في كل مراحل وأساليب العملية الرقابية.

- أن لا تكون عملية الرقابة مكلفة، بمعنى أن لا تنجر عنها تكاليف قد تفوق النتائج الإيجابية المتوقعة منها، لأن فوائد الرقابة تتوقف على كثير من المعطيات كأهمية النشاط المراد مراقبته وحجم الأعمال المنجزة والمساهمة التي تقدمها من أجل تحسين النشاط الإداري.

- إعتداد عملية الرقابة على الجوانب الإيجابية كأصل عام سواء في أهدافها أم وسائلها مع مراعاة مختلف الجوانب المتعلقة بالرؤساء والمرؤوسين الذين تشملهم عملية الرقابة، ويجب أن تجرى هذه الأخيرة في جو من الثقة والتفاهم مع إتاحة لكل من تقع عليهم الرقابة فرصة مناقشة نظامها ونقده وجعلهم يشعرون بفائدته وأن يعتبر مقياس لأداء عملهم وتحسينه وأن العملية تساهم في تقييمهم مما ينتج عنها ترقيتهم وليس مجرد محاسبتهم وتأديبهم (1)

(1) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 277.

كما يجب إستبعاد أسلوب الرقابة البوليسية الذي يرتكز على أسلوب تصيد الأخطاء وإرهاب القائمين بالنشاط الإداري مما يقتل فيهم روح المبادرة والتجديد، الأمر الذي يؤدي إلى عواقب وخيمة متمثلة في جمود العمل الإداري.

- أن يكون النظام الرقابي يتفق مع طبيعة التنظيم الإداري بمعنى أن يتلاءم مع تنظيم الإدارة المزمع مراقبتها أخذاً في ذلك بعين الإعتبار عدد مصالحها، مكاتبها، فروعها، عدد مستخدميها، الوسائل المسخرة لها من أجل القيام بنشاطها في أحسن الظروف، وليس هناك معوقات تحول بينها وبين تحقيق أهدافها، لأنه لا يمكن أن نقيم مصلحة ما إذا لم توفر لها الإمكانيات اللازمة لذلك. (1)

- أن لا تكون عملية الرقابة تفصيلية بدرجة حتى تخرج عن مقصدها والهدف المرسوم لها لأنها تقتل روح المبادرة لدى المرؤوسين والتقدير الشخصي للرؤساء، لأن التعمق في الجزئيات تجعل المسؤولين يولون إهتماما كبيرا للجزئيات البسيطة التي لا تؤثر على النشاط الإداري وفي نفس الوقت يهتمون هدفهم الأصلي والعمل المطلوب إنجازَه إضافة إلى كونها لا تنمي لدى الرؤساء والمرؤوسين الإتقان في العمل نتيجة لذلك الإهتمام.

- أن يسمح النظام الرقابي بسرعة التبليغ عن المخالفات والإنحرافات، وأن يقدم تحليلاً لها للوقوف على أسباب الإنحراف ومواطن الضعف وطرق معالجتها وإقتراح البدائل لها في حالة التأكيد من عدم صلاحيتها.

- أن يكون النظام الرقابي مواكباً للتطورات الحديثة وذلك بإعتماده على الوسائل الإدارية الحديثة كنظم المعلوماتية الحديثة، ومصادر المعلومات المتعددة حتى يمكن الإستعانة بها في أداء العملية الرقابية لأن التحكم العلمي والفني في وسائل الرقابة يؤدي حتماً إلى نظام رقابي فعال.

- أن يتميز النظام الرقابي بالمرونة لأن ذلك يسمح بإستخدامه إستخداماً فعالاً والإستفادة منه في مختلف المجالات وفي الظروف غير المتوقعة منها، خاصة في حالات تبدل الخطط وفشلها.

أما في حالة عدم تميزه بذلك فإنه يعجز القيام بالرقابة الإدارية على أوجه النشاط المراقب خاصة عندما يطرأ تغيير للخطط الموضوعية والظروف المحيطة بالنشاط الإداري.

وبذلك فالمرونة تسمح بتكيف النظام الرقابي مع كل الظروف والأنشطة الإدارية مما يسمح بأدائها بكل سهولة وتحقق الهدف المنشود. (2)

- أن يكون النظام الرقابي مدعماً بالوسائل والأساليب الحديثة لإكتشاف الأخطاء والإنحرافات والعمل على تصحيحها في أسرع وقت ممكن، ولا يتأتى ذلك إلا بتوفير نظام معلومات جيد وفعال

(1) صالح هاشم صادق، مرجع سابق، ص 119.

(2) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 15.

ومتعدد المصادر، لأنه كلما كان التحكم في المعلومات أكثر دقة وموضوعية كنا بصدد نظام فعال وإيجابي يمكننا من تحقيق عملية الرقابة بصورة وقائية مما يقضي على الآثار السلبية والخطيرة لعملية إستمرار وقوع الأخطاء والإنحرافات في النشاط الإداري (1)

(1) صالح هاشم صادق، مرجع سابق، ص119.

المبحث الثاني : الرقابة الشعبية

لقد تطرقنا في المبحث السابق إلى تحديد مفهوم مبدأ الرقابة بصفة عامة وعرضنا مختلف التعريفات التي كان لكل منها مدلول خاص ولوأنها اشتركت معظمها حول بعض المحاور وبالأخص حول تلك الأهداف التي تتعلق أساسا باكتشاف مواطن الخطأ والإنحرافات وتصحيحها وإذا كنا قد قدمنا بصورة عامة مبدأ الرقابة بإعتباره وظيفة حيوية في دولة القانون فإن هذه الرقابة نجدها في التشريع الجزائري وبالأساس في الدستور ذات مدلول شعبي حيث ورد في المادة 159 من الدستور 1996 بأنه تظلمت المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي.

وفي حقيقة الأمر أن مصطلح الرقابة الشعبية في ظل هذا النظام تطور إستعماله تدريجيا إلى أن استقر في سنة 1965 عندما عين جهاز خاص لممارسة الرقابة الشعبية في الإتحاد السوفياتي سابقا⁽¹⁾.

وقد انتقل هذا النوع من الرقابة إلى الدولة الجزائرية مباشرة بعد إستقلالها مجسدة ذلك في موثيقها ودساتيرها مقتدية في ذلك بنظرائها من الدول التي اتخذت النظام الإشتراكي منهاجا إقتصاديا وإجتماعيا.

ومع بروز التعددية بقي هذا النوع من الرقابة موجودا ونجد أساسه في المادة 159 من الدستور 1996 السابق الذكر.

وعليه سيكون محور دراسة هذا المبحث مفهوم الرقابة الشعبية بصفة عامة ثم نقوم بدراسة هذه الرقابة في ظل الأحادية الحزبية وكذلك في ظل التعددية الحزبية محاولين في هذا السياق إبراز دور هذه الرقابة ومدى تواجدها في ظل التعددية الحزبية مقارنة بتواجدها في ظل الأحادية الحزبية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الشعبية

إن البحث عن مفهوم دقيق للرقابة الشعبية ليست مهمة سهلة ويصعب إعطاء تعريف شامل ودقيق وجامع ومانع لخصوصيته.

وهو مصطلح خاص بالدول الإشتراكية كرس بصفة رئيسية مع تطور النظام السياسي السوفياتي خاصة في السنوات الأولى لثورة أكتوبر، حيث كان لينين يعمل جاهدا على إشراك

⁽¹⁾ Gybraibant, Nicole questiaux, Celine wiener, *le control de l'administration et la protection des citoyens*, edition cujas, 1973, p169.

العمال بقوة في السلطة وإخضاع الجهاز الإداري بأكمله لرقابته سنة 1965 عندما عين جهاز خاص لممارسة الرقابة الشعبية في الإتحاد السوفياتي سابقا. (1)

وكثير من الكتاب لا يفرقون بين الرقابة السياسية والرقابة الشعبية عند تحديدهم للمقصود من الرقابة وبذلك يعطونها مفهوما واحدا.

ولتسليط الضوء على المفهوم لا بد من التعرض لبعض التعاريف التي أوردها الفقهاء سواء الذين لا يفرقون بين الرقابة السياسية والشعبية أم الذين يفصلانها عن بعضهما البعض.

الفرع الأول : تعريف الرقابة الشعبية

من بين التعريفات التي وردت بشأن الرقابة السياسية ذلك التعريف الذي قدمه خليل هيكل، حيث يرى بأن الرقابة هي تلك التي تمارسها الأجهزة الشعبية الممثلة على مستوى الأمة أو الوحدات الإقليمية والإنتاجية كما يقوم بها المواطن على النشاط العام بإعتباره لا يمارس أحد حقوقه السياسية (2)

ويرى فؤاد العطار بأن الرقابة السياسية يقوم بها البرلمان والرأي العام وهورقابة الناخبين لممثليهم وهذه الرقابة تباشرها الهيئات والنقابات والجمعيات والصحافة عن طريق النقد (3).

ويرى عمار عوابدي بأن الرقابة السياسية والشعبية على أعمال الإدارة العامة هي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والإقتصادية والإجتماعية وحماية وضمان المشروعية والملاءمة للنشاط الإداري في الدولة. (4)

ويرى عبد الفتاح حسن بأن الرقابة السياسية هي تلك يقوم بها مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية (5).

ويرى سعيد عبد المنعم بأن الرقابة الشعبية هي تلك التي يمارسها الشعب عن طريق الرأي العام والصحافة والأحزاب والهيئة التشريعية (6)

(1) Ben Akzouh Chabane, *de quelques aspect de contrôle populaire, l'exemple des assemblees populaire nationale, wilaya et communale, revue Algérienne des sciences juridique N° :03 septembre 1979, p532.*

(2) عماري احمد، النظام القانوني للوحدات الإقتصادية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1984، ص124.

(3) فؤاد العطار، مرجع سابق، ص72-73.

(4) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، د م ج، 1994، ص09

(5) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص295.

(6) سعيد ع المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ط1، دار الفكر العربي، 1967، ص162.

وقد ورد في تعريف عبد الكريم درويش وليلى تكلا بأن الرقابة الشعبية هي نوع من الرقابة تمارسها الجماهير وأفراد الشعب الذين يتصلون بالحكومة وقد يتولاها شخص منتخب أو هيئات ممثلة للشعب أو تمارس بواسطة الأفراد مباشرة.

والرقابة الشعبية يمكن أن تعبر عن نفسها بأساليب إيجابية وسلبية تبذوفي شكل تعاون وتضامن أو مقاومة أو شكاوى (1).

أما المستشار مصطفى رضوان فيرى أنه لما كان الشعب هو صاحب المصلحة الحقيقية في التنمية الإجتماعية فهو أقدر على رقابة كفاءة استخدام الإمكانيات المتاحة لتحقيق أهداف التنمية المخططة ومن أجل أن تتم الرقابة الشعبية ميدانيا فقد تم تشكيل المجالس الشعبية ومن أهم اهدافها بحث وفحص شكاوى المواطنين ومشروعات وبرامج التنمية الإجتماعية، كما أنهان تشكل جانبا من مسؤولية المجلس في الرقابة الشعبية (2).

ويرى عامر الكبيسي بأن الرقابة الشعبية هي رقابة يمارسها عادة المواطنين من أبناء الشعب إما من خلال تعاملهم كأفراد مع الأجهزة الإدارية، الحكومية أو عن طريق المنظمات المهنية والنقابية والمجالس الشعبية المنتخبة (3)

ويرى عماري أحمد بأن الرقابة الشعبية هي التي تمارسها الأجهزة أو المجالس المنتخبة السياسية وتمارس على الوحدات الإقتصادية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس عمال الوحدة (4) ويرى أحمد محيو بأن الرقابة الشعبية تمارسها المجالس المنتخبة سواء المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي (5).

ويرى بن أفزوح بأن الرقابة الشعبية تتحقق عن طريق مجالس منتخبة حسب المفهوم الخاص للديمقراطية الإشتراكية وعن طريق مجلس العمال (6).

من خلال هذه التعاريف يتضح أنه ليس هناك تعريف جامع ومانع لمعنى الرقابة الشعبية، إلا أن الرأي الراجح عند معظم الفقهاء أن الرقابة الشعبية هي التي يمارسها الشعب عن طريق المجالس المحلية المنتخبة ومجالس العمال في الوحدات الإقتصادية سواء بالنسبة للدول ذات النظام

(1) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص 506.

(2) مصطفى رضوان، الإدعاء والرقابة الإدارية، منشأة المعارف، القاهرة، 1972، ص 12.

(3) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 132.

(4) عماري أحمد، مرجع سابق، ص 132.

(5) Ahmed mahiou, *études de droit public Algérien*, OPU, 1984, P99.

(6) Ben Akzouh chaabane, *OP cit*, P524.

الليبرالي أو الإشتراكي أما الرقابة السياسية فهي من اختصاص البرلمان لاسيما في الدول ذات النهج الليبرالي.

الفرع الثاني : آليات الرقابة الشعبية

إن الآليات التي تمارس بها الرقابة الشعبية تختلف من نظام إلى آخر، ففي الدول الشمولية أو الدول ذات النظام الإشتراكي التي يقوم نظامها على الأحادية الحزبية كما كان عليه الإتحاد السوفياتي سابقا والدول الشرقية الموالية له والدول النامية ذات التوجه الإشتراكي، وتعد جميع السلطات في هذه الدول عبارة عن وظائف وأن الحزب هو الموجه الأساسي للسياسة العامة في البلاد، وأن الترشح للمناصب العليا يكون بتركيزه، كما أن المنظمات المهنية والجمهورية كلها وسائل يستعين بها الحزب للقيام بالرقابة السياسية، أما الرقابة الشعبية فتقوم بها المجالس المنتخبة سواء على المستوى الوطني أم المحلي.

وبما أننا بصدد الحديث عن المستوى المحلي فإن عملية الرقابة الشعبية تقوم بها المجالس المنتخبة التي تتشكل من المنتخبين يمثلون تراب الوحدة الإقليمية مما يجعلهم قريبين من المشاكل المحلية ومن شكاوى المواطنين، خاصة أن هناك من الأنظمة من تقر بتعليق مداورات المجالس الشعبي البلدي بصوت إستشاري (1) أو عن طريق لجنة للقيام بعملية الرقابة على المؤسسات والهيئات العمومية المحلية(2)

إلى جانب ذلك تقوم المجالس المحلية بمحاسبة الجهاز التنفيذي إذا انحرف عن خدمة الشعب ومناقشة التقارير الدورية التي تعدها الهيئة التنفيذية فيما يخص إعداد البرامج التنموية أو تنفيذ النتائج المتوصل إليها وإقتراح التعديلات الناجحة في حالة إعتراض تنفيذ المشاريع إلى معوقات، كما تقوم هذه المجالس بدراسة شكاوي المواطنين وهمومهم اليومية المتعلقة بالحياة الإجتماعية بنظافة المحيط، الصحة، الأمن، السكنية العامة.

أما على مستوى الوحدات والمؤسسات الإقتصادية تسند الرقابة الشعبية إلى العمال على أساس أن مفهوم الشعب في الديمقراطية الإشتراكية هو الشعب العامل الذي يضم كل أفراد الشعب الذين يمارسون واجب وحق العمل وكل أفراد الطبقة العمالية الكادحة.(3)

(1)-Ahmed Mahiou, OP. Cit , P100.

(2) أنظر المادة 170 مكرر من القانون رقم 9 الصادرة في 4 يوليوسنة 1981.

(3) عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص12.

بذلك توكل الرقابة الشعبية إلى الجمعيات العامة أو مجالس العمال بحيث يصبح العمال هم المسؤولون على تسيير الوحدة وبالتالي فالرقابة تكون في يد العمال بصفتهم يشتغلون في الوحدة الإقتصادية وهم الممثلون للفئات الأخرى للشعب .

وبالنسبة للدول التي يقوم نظامها على أساس النظام الديمقراطي التقليدي والتي تأخذ بالتعددية السياسية فإن الرقابة السياسية على أعمال الحكومة يقوم بها البرلمان إلى جانب أحزاب المعارضة.

أما الرقابة الشعبية فتقوم به المجالس المحلية بمختلف درجاتها على مستوى الأقاليم المكونة للدولة، على أساس أنها مكونة من ممثلين للشعب وبالتالي يخول لهم ممارسة هذه الرقابة مباشرة على أعضاء الهيئة التنفيذية بشتى وسائل الرقابة الشعبية المذكورة سابقا.

من خلال ما تقدم يظهر أن أسلوب ممارسة الرقابة الشعبية يختلف باختلاف النظام الدستوري والسياسي المتبع، وتختلف معه وسائل الرقابة والأجهزة التي تقوم بها.

وتظهر الرقابة الشعبية من خلال ماتم عرضه أن لها إمكانياتها بين الجهاز الرقابي على أعمال الدولة القانونية وأعمال الإدارة بصفة عامة خاصة في المجتمعات التي يتضح فيها الرأي العام وينتشر الوعي السياسي بين كافة أفراد الشعب، حيث يلعب دورا من خلال الهيئات المنتخبة في تقرير السياسات العامة والمشاركة وإيداء الرأي في كافة القضايا الهامة، عكس ما يكون في ظل الأنظمة التي تؤمن بمشاركة أفراد الشعب في تسيير الحياة العامة⁽¹⁾

كما أنها تعتبر ضمانا ووقاية ضد التحكم والتحيز والتعسف في إستعمال السلطة وغير ذلك من التصرفات غير المشروعة لأن عدم محاسبة الإدارة ومراقبتها يسبب ضياع الحقوق وإهدار حريات الأفراد ويشجع الإدارة على التماذي والإستمرار في خرق القانون وعدم إحترام مبدأ المشروعية.

وفي الحقيقة أن نجاح الرقابة الشعبية مرهون بتدعيم السبل والوسائل السليمة التي تنفذ منها رقابة الجماهير بصورة منظمة وسريعة، كإعطاء مزيد من الإستقلالية للمجالس المنتخبة وتدعيمها بالوسائل المادية والبشرية وتبسيط وتخفيف ثقل الوصاية الإدارية التي تخنق روح المبادرة في كثير من الأحيان لدى المجالس المنتخبة.

كل هذا يعمل على تنمية الرقابة الشعبية وضمان حسن أدائها، فالرقابة الشعبية تتعزز بتوفر حرية الصحافة التي تسمح بتحليل ونقد نشاط الإدارة، إضافة إلى نشر تظلمات وإنتقادات الجمهور

(1) سعيد عبد المنعم، مرجع سابق، ص162.

على صفحات الجرائد والصحف مما يعطي دعماً للمنتخبين ممثلي الشعب وتوويرهم ومساعدتهم في إكتشاف بعض القضايا التي كانت تخفى عليهم مما يمكنهم من أداء عملهم على أحسن وجه. (1)

كما أن التعددية السياسية الحقيقية تخلق نوعاً من الديناميكية في مراقبة عمل الإدارة إذ تقوم الأحزاب المعارضة بمراقبة أخطاء الحكومة بصفة خاصة والإدارة العامة بصفة عامة عند إدارتها لمختلف مجالات الحياة في الدولة.

وعليه فهي توجه الإنتقادات علانية وتكتشفها أمام الرأي العام أو عن طريق ممثليها في المجالس المنتخبة، كما تعمل على توعية الشعب بأخطاء الحكومة والإدارة، الأمر الذي يجبر الحكومة والإدارة في كثير من الأحيان إلى إعادة النظر في تصرفاتها سواء بسحبها أو تعديلها أو تعديل آثارها أو تقديم التوضيحات اللازمة إن تطلب الأمر ذلك.

ولا تقتصر فعالية الرقابة الشعبية في أنها وسيلة وأداة لتقويم عمل الإدارة ومتابعة قراراتها ومناقشة مدى سلامتها وخضوعها لمبدأ المشروعية ومدى ملاءمتها للمصلحة العامة فحسب، وإنما هي وسيلة كذلك لتنمية القدرات لدى المواطنين لمعرفة حقوقهم وواجباتهم العامة وممارستها بشكل موضوعي.

ويرى بعض الكتاب أن الرقابة الشعبية هي أفضل أنواع الرقابة وأنها أساسية وليست أقل درجة من الرقابة القضائية أو التشريعية أو الإدارية لأنها هي التي تحول دون انحراف الإدارة عن الأهداف العامة وهي التي تحدد القيم والمقاييس التي تستعمل بواسطة سائر الجهات الرقابية (2)

بالرغم من هذه المزايا التي تتمتع بها الرقابة الشعبية إلا أنها تبقى وقائية، لأنها لا تملك الوسائل التي تملكها الرقابة الإدارية الذاتية أو الرقابة القضائية فهي لا تملك الجزاءات كالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو تعديل آثار القرارات أو الحيلولة كالرقابة الإدارية ولاجزاءات الرقابة القضائية المتمثلة في الحكم بإلغاء القرارات غير المشروعة أو الحكم بالتعويض لإصلاح الضرر الناتج عن تلك القرارات، فهذه الرقابة تنتهي بالمطالب والتوصيات ورفع التقارير إلى الجهات المختصة في أغلب الأحيان، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن الرقابة الشعبية وإن كانت نوع مكمل لأنواع الرقابة الأخرى، فإنها تلعب دوراً بارزاً في ظل نظام تسوده الشفافية وتحترم فيه الحريات العامة والفردية والحريات السياسية والتعددية الحزبية والإعلامية وبذلك تكون أقوى أنواع الرقابة التي يخشى منها الجميع (3)

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 34.

(2) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 150.

(3) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 35.

المطلب الثاني : الرقابة الشعبية بين الأحادية والتعددية الحزبية.

في هذا المطلب سنحاول تسليط الضوء على الرقابة الشعبية من الناحية التطبيقية وذلك على ضوء التجربة الجزائرية التي انتقلت من الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية. إن هذا الانتقال لم يؤثر من الناحية النظرية على وجود هذه الرقابة وتكريسها دستوريا ولكن هل هذا التواجد تحقق فعلا من الناحية التطبيقية ؟ وعليه وبعد التطرق لمفهوم الرقابة الشعبية بصفة معمقة نحاول الآن في هذا المطلب تبيان هذه الرقابة في ظل نظام الحزب الواحد في فرع أول، ثم الانتقال لهذا المفهوم ومدى تجسيده في ظل التعددية الحزبية.

الفرع الأول : الآليات السابقة عن التعددية

إن تبني النظام الجزائري للمنهج الإشتراكي القائم على أحادية الحزب وهو حزب جبهة التحرير الذي يشكل دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع وهو المسؤول الوحيد لتوجه السياسة العامة للبلاد ومراقبة تنفيذها، جعل من المجالس المنتخبة هي التي تقوم بعملية الرقابة الشعبية.

ولقد عرفت الإدارة المحلية بعد الإستقلال إضطرابا كبيرا وخلال لا مثيل له نتيجة للمغادرة الجماعية للموظفين الأوروبيين مقابل النقص الفادح في الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية إلى جانب ذلك ظهر عجز كبير في ميزانيات البلديات الـ1578 الموروثة عن الإستعمار، مما أدى بالسلطات إلى إتخاذ تدابير مستعجلة للتصدي لتلك الإختلالات منها القيام بإصلاح إقليمي وهوتخفيض عدد البلديات حتى يتم التغلب على النقص في الموظفين والتخفيض من نفقاتها وبذلك تم تخفيض عدد البلديات حتى أصبح عددها 676 بلدية، وكذلك إنشاء جهاز لتسيير أمور البلدية يتوافق وطبيعة المرحلة تحت إسم المندوبية الخاصة التي كانت تسيير من طرف رئيس يمارس اختصاصات رئيس البلدية آنذاك ويساعده في ذلك نائب أو عدد من النواب (1)

ويعين أعضاء المندوبية بموجب قرار صادر عن المحافظ، ونظرا للحالة السائدة آنذاك وبغية مشاركة الفئات الشعبية في تسيير شؤونهم وتحقيق نوعا من الرقابة الشعبية ولوشكليا على تلك الأجهزة أنشئت على مستوى كل بلدية عدة هيئات منها اللجنة الولائية للتدخل الإقتصادي والمجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي(2)

(1) ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، منشورات حلب، الجزائر 1999، ص169.

(2) ناصر لباد، الحالات الإستثنائية لأجهزة البلدية، مرجع السابق، ص105 .

وقد انشئ المجلس البلدي بموجب المرسوم 95/63 المؤرخ في 22 المؤرخ في مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة وكان الهدف من إنشاء هذا المجلس هو مشاركة البلدية في التسيير الذاتي ويتألف هذا المجلس من رؤساء لجان التسيير ممثل الحزب، ممثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن الجيش الوطني الشعبي وأعضاء المندوبية الخاصة.

وينتخب المجلس رئيسه من بين ممثلي التسيير الذاتي، أما أهم صلاحياته فتمثل في المساعدة وإنشاء وتنظيم أجهزة تسيير المؤسسات والإستغلالات، وتنسيق نشاطات المؤسسات والإستغلالات المسيرة ذاتيا بالبلدية وكذلك إعطاء أوسحب الموافقة لمدير المؤسسة من قبل الهيئة الوطنية ولقد أعطيت أهمية خاصة لرؤساء لجنة التسيير الذاتي في تشكيل هذا المجلس على أساس أن نظام التسيير الذاتي كان يمثل أسلوب ديمقراطيا اشتراكيا في التسيير ومراقبة الإدارة العامة الاقتصادية.

وفي سنة 1965 جاء تصريح لمجلس الثورة في بيانه الصادر في 19 جوان 1965 بأن تجديد مجموع المؤسسات من القاعدة إلى القمة وتجهيز الثورة بالأدوات والوسائل اللازمة من أجل تحقيق الأهداف الأساسية التي تستجيب لما يتمناه الشعب من آمال في ظروف وأجال ملائمة. وتجسيدا لبيان مجلس الثورة السابق قد صادق هذا الأخير في أكتوبر 1966 على أول ميثاق للبلدية حددت فيه الأسس العامة التي تقوم عليها البلدية كلامركزية التسيير من أجل تقريب الإدارة من المواطن وعلى الإنتخابات الشعبية المباشرة من أجل تمثيل أحسن لجميع المواطنين في المجلس البلدي قيام المنتخب بواجباته تجاه ناخبيه.

ومن أهم ما جاء في ميثاق البلدية حق المواطنين في الإطلاع على ما يجري في البلدية من خلال تعليق جداول أعمال المجلس وحق الإطلاع على محاضر الإجتماعات (1) كما أن البلدية هي التي تنظم تعاونيات الشراء والبيع التي تنشطها وتراقبها وتقوم بمراقبة الوحدات المسيرة ذاتيا ولاسيما بواسطة مديري الوحدات المذكورة الذين يضعون تحت سلطة الهيئة التنفيذية للبلدية عند قيامهم بمهامهم.

وعلى إثر ذلك صدر الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية ومن أهم ماجاء في بيان الأسباب بأن البلدية هي في الواقع الخلية الأساسية في تنظيم البلد وهي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 104.

الإداري لبلدنا وبحيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجات الأساسية للسكان.

وهذا ما يعبر عن إلزام المنتخبين الممثلين للشعب التداول في القضايا التي تهم المواطنين حتى يستجيبوا لمتطلباتهم وحتى يكون قريبا من الأمور التي تحدث على تراب البلدية. وبالرغم من أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي هم الممثلين المباشرين للشعب وهم الذين يمارسون الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية للبلدية مع كون هذه الأخيرة منتخبة من المجلس الشعبي البلدي، أبقى المشرع إلا أن تكون الجلسات علنية وأنه يحق للمواطنين حق الإطلاع على المداولات في سبيل أن يكون عمل المجلس في شفافية تامة وذلك من أجل تحقيق الرقابة الشعبية المباشرة، وفي هذا السياق ألح الرئيس الراحل هواري بومدين على الرقابة الشعبية وعلى علنية الجلسات التي تضمن الحضور لأكثر عدد ممكن من أفراد الشعب حتى يتسنى له محاسبة من انتخبهم.

وحتى يكون للمجلس الشعبي أكثر فعالية فإنه يمكن تشكيل لجان دائمة ومؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية وخاصة دراسة المشاكل المتعلقة بالإدارة والشؤون المالية والتخطيط والإقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الإجتماعية.

كما يمكن لهذه اللجان أن تستدعي للمشاركة في أشغالها بصورة إستشارية الموظفين وأعاون الدولة والمؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطهم في دائرة إختصاص البلدية إلى جانب سكان البلدية إلى الذين يمكن أن يساهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم ونشاطهم أولأي طرف آخر. ومن خلال ما سبق يتضح أن المشرع لم يحدد عدد اللجان على سبيل الحصر بحيث يمكن للمجلس أن يحدث لجنة مراقبة في كل الأمور التي يرى فيها إشكال وغموض لاسيما في رقابته لمجموع نشاطات القطاع الإشتراكي. (1)

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي بصفته الممثل للإرادة الشعبية خوله إختصاصات كثيرة ومتنوعة ودعم ذلك بالجانب الرقابي المسند إليه خاصة فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الأجهزة والمؤسسات الإقتصادية التي تساهم في التطور الإقتصادي والإجتماعي للبلدية وعلى نشاطات القطاع الإشتراكي التي تمارس في إقليم البلدية كالتعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق. (2) إن المجلس البلدي بصفته الجهاز الممثل للإرادة الشعبية، خصه المشرع بأحكام خاصة تتعلق بممارسة الرقابة الشعبية على المستوى البلدي تطبيقا لما جاء به الميثاق الوطني والدستور علاوة

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 45.

(2) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1980، ص 161.

على الإختصاصات التي جاء بها الأمر 1967 المتعلق بقانون البلدية المتمثلة في توجيه ورقابة الاقتصاد حيث نصت المادة 135 منه أن المجلس الشعبي البلدي يضع مخطط خاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه ويراقب تطبيقه.

كذلك نصت المادة 138 على مشاركة المجلس الشعبي البلدي في نطاق صلاحياته في توجيه مجموع أنشطة القطاع الإشتراكي الموجود عبر تراب البلدية وفي تنسيقها ومراقبتها، كما تقوم البلدية في مباشرة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات الإقتصادية بالبلدية والمجموعات الزراعية المسيرة ذاتيا⁽¹⁾

كما يقوم المجلس بالإشراف على مؤسسات التسيير الذاتي والوصاية عليها ورقابتها لضمان احترام القانون ونجاحها في أداء دورها الاقتصادي وفي ترقية عمالها وخدمتهم وذلك في نطاق المخطط المحلي.

ولقد تضمن قانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 صراحة مواد وضعت نظاما محددًا للمراقبة الشعبية على مستوى البلدية .

لقد نصت المادة 170 مكرر 1 على أن يمارس المجلس الشعبي البلدي وظيفة المراقبة عن طريق لجنة مراقبة مؤقتة ويجب على السلطات البلدية أن تضع تحت تصرف لجنة المراقبة كل الوسائل اللازمة لأداء مهمتها وذلك حتى تتمكن من ممارسة وظيفتها في ظروف حسنة.

ويتم تشكيل لجنة المراقبة عن طريق إنتخابها من طرف المجلس الشعبي البلدي بناء على لائحة يقدمها ثلث أعضائه على الأقل أو بناء على إقتراح من الهيئة التنفيذية البلدية أما عدد أعضائها يتراوح ما بين خمسة إلى سبعة أعضاء وذلك حسب عدد الأعضاء في المجلس.

أما مكتب اللجنة فينتخب من بين أعضائها ويضم رئيس ونائب ومقرر ولا يجوز لأصحاب المبادرة أن يكونوا أعضاء في لجنة المراقبة، كما أن تكوين هذه اللجنة يخضع لنفس الآليات التي يخضع لها تكوين لجنة المراقبة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي الولائي.

وتختص لجنة المراقبة بالقيام بالتحريات حول تسيير وإستغلال كافة الأجهزة التي تعمل على ترابها من أجل ضمان حسن سير هذه المؤسسات، وتهدف التحريات التي تقوم بها لجنة المراقبة على الأجهزة التي تسييرها البلدية أو التي تعمل على ترابها إلى تقييم فعالية المؤسسات والهيئات المحلية في تحقيق أهدافها.

(1) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 201

كما تسهر على التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة السارية المفعول ولاسيما الأحكام المتعلقة بالثورة الزراعية والتسيير الإشتراكي للمؤسسات والأسعار والأمن العمومي والنظافة العمومية.

وتعمل هذه اللجنة على تقييم فعالية تدخلات المؤسسات التابعة للقطاع الإجتماعي التربوي على مستوى البلدية وتعمل هذه اللجنة على الظروف العامة التي تتم فيها النشاطات الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في البلدية.

إن هذه الأهداف تبين مدى الأهمية التي أولاها المشرع للجنة المراقبة كونها تساهم مساهمة فعلية في التحكم في تسيير تلك الأجهزة والمؤسسات.(1)

ولقد حدد قانون البلدية تلك الهيئات التي يمكن أن تجرى عليها التحريات وتتمثل في المؤسسات والهيئات العمومية المحلية من أي نوع كانت والمكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية والهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة على تراب البلدية الخاضعة لوصاية الدولة، المزارع المسيرة ذاتيا والموجودة على تراب البلدية.

وعليه فإن مجال عمل لجنة المراقبة ينصب على مجموع المؤسسات المحلية، بمعنى يخرج من نطاقها المؤسسات ذات الطابع الوطني، ويقتصر مجالها على كل المؤسسات المحلية المكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية والتي تعود بالنفع على المواطن بصفة مباشرة أو غير مباشرة ويستثنى من مجال المراقبة:(2)

- الهياكل الحزبية

- مصالح العدل.

- مصالح الجيش الشعبي الوطني.

- مصالح الأمن العمومي.

- العمل التربوي.

وواضح أن هذه المصالح المستثناة من مجال مراقبة المجلس البلدي أنها مصالح لها صفة الخصوصية في المجال الذي تعمل فيه ولا يرق إليها الشك في أدائها لوظيفتها على الوجه الأكمل. ويحتوي تقرير لجنة المراقبة على مجموع العناصر اللازمة لتقدير موضوعي للتسيير الذي هو محل المراقبة، وهذا يعني أن اللجنة تقف على كيفية التسيير الذي يتم بموجبه تأدية الأعمال وعلى أساليب التسيير المعتمدة في ذلك وهل هي مسايرة للعصر ومطابقة للقوانين والأنظمة التي تسييرها،

(1) المواد 170 مكرر 2، 170 مكرر 3، 170 مكرر 4.

(2) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 204-205.

كما أنها تقف على الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والإقتصادية للبلدية تمكينا لها من القيام بالمهام المحددة لها. كما يحتوي التقرير على كل تقييم لفعالية التسيير المراقب وهذا يقتضي دراسة النتائج التي حققتها المؤسسة المراقبة ومقارنتها بالأهداف المرسومة حتى تتمكن من معرفة مدى فعالية التسيير المراقب وكذا الوسائل المادية والبشرية وأساليب تسيير متطورة فإن ذلك يؤدي حتما إلى تسيير عملي دقيق ومحكم.⁽¹⁾

ويرمي محتوى التقرير إلى إصدار توصيات ترمي في ذاتها إلى تصحيح الأخطاء المسجلة وإلى رفع الإنتاجية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة، ولا يتألف ذلك إلا بكشف الأخطاء المرتكبة والنقائص المسجلة في التسيير عن طريق استعمال معايير عملية يتم على أساسها عملية التسيير لأن ذلك يؤدي إلى القضاء على أسباب الأخطاء والانحرافات وعلى أثر تقديم التوصيات والتوجيهات التي يتم بموجبها تلافي تلك للأخطاء والانحرافات مما ينتج عنه في النهاية رفع الإنتاجية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة.

كما يحتوي التقرير على كل اقتراح خاص بإجراء عاجل من شأنه أن يحمي تراث الجماعات المحلية والمؤسسات والمزارع المسيرة ذاتيا والهيئات التابعة للقطاع الاشتراكي . إن هذه التحريات التي تقوم بها لجنة التحقيق تهدف إلى التأكد من أن التسيير وتنفيذ القرارات تمت حسب ما تنص عليه القوانين والأنظمة السارية المفعول وهناك جهود مبذولة الاحترام الشرعية. وإن كان كذلك فإن هدف الرقابة ليس دائما قمع الأساليب الخاطئة ينجز عنها خاصة عندما لا تكون هناك أخطاء متعمدة وجسيمة تقديم التوجيهات والإرشادات وتقديم كل اقتراح عاجل من شأنه أن يحسن من عملية التسيير ويحمي تراث وأموال المؤسسة محل عملية المراقبة⁽²⁾

ولقد حددت المادة 170 مكرر 7 ميعاد تقديم نتائج تحريات لجنة المراقبة إلى المجلس الشعبي البلدي في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تشكيلها وهونفس الأجل الذي حدد للمجلس الشعبي الولائي ولعل المشرع رأى ذلك كافيا للقيام بالتحريات حتى لا تخرج المراقبة عن إطارها خاصة وأن مجال إختصاص المؤسسات المحلية وأجهزة البلدية لا يكون معقد بمثل ما هو عليه الحال بالنسبة للمؤسسات الوطنية.

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص85.

(2) نفس المرجع السابق، ص85.

وبعد أن تكمل اللجنة تقريرها وتصادق عليه تقدمه مرفقا بملاحظات الجهة المسيرة التي كانت موضوع مراقبة المجلس الشعبي حيث تتم مناقشتها في جلسة مغلقة التي من خلالها ينتهي الأمر إما بالمصادقة أو الرفض أو أن يطلب المجلس معلومات إضافية إن اقتضى الأمر ذلك. ويمكن للمجلس الشعبي البلدي في حالة رفض التقرير أن يشكل لجنة مراقبة جديدة، أما في حالة إقراره فيرسل التقرير فور المصادقة عليه من المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الرئاسية أو صاحبة الوصاية على الأجهزة أو المؤسسات موضوع المراقبة لإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ ما جاء فيه، كما يبلغ التقرير للإطلاع عليه إلى الوالي، مكتب التنسيق الولائي، المجلس الشعبي الوطني.

وخوفا من أن يتعرض عمل اللجنة إلى عراقيل مادية أو بشرية فقد أحيطت بجملة من التدابير من أجل حسن سير عملها بغية تحقيق النتائج التي شكلت من أجلها، فكل شخص يهدد عضولجنة المراقبة أو يضغط عليه بقصد حمله على التخلي عن القيام بمهمته أو التغيير في مضمون معايينة ما، وتطبق نفس العقوبات على كل من يتعرض بالضغط أو التهديد للأشخاص الذين أستمعت إليهم لجنة المراقبة أو الذين أمدوها بالمساعدات المادية أو التقنية.

ويتعين على كل شخص ترى لجنة المراقبة فائدة في الإستماع إليه الإمتثال لطلباتها على أن تطلع السلطة السلمية أو السلطة الوصية بذلك.

وكل شخص يرفض إستقبال لجنة المراقبة أو يخفي الحقائق عنها أو يعرقل عملها أو يرفض الإدلاء بالمعلومات التي تطلبها يعاقب طبقا لأحكام المادة 97 من قانون الإجراءات الجزائية.⁽¹⁾ ولقد أقر المشرع هذه الاحتياطات والضمانات حتى يضمن الحماية القانونية لكل من يتعامل مع اللجنة حتى يكون في مأمن ويتجاوب مع متطلبات عمل اللجنة في حين توعده المشرع كل من لم يقدم يد المساعدة للجنة المراقبة في أداء عملها، لأن كل تردد أو امتناع وكل تصرف سلبي من أي شخص طلبت اللجنة خدماته يعتبر في نظر القانون عرقلة لأعمال اللجنة، مما ينجر عنه اتخاذ التدابير العقابية ضده والتي تضمنها قانون العقوبات.

من خلال ما سبق يتبين أنه أولى المشرع الإهتمام بمبدأ الرقابة الشعبية على مستوى البلدية وكرس له آليات قانونية تمثلت في 15 مادة كلها عالجت عملية المراقبة التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي عن طريق لجنة المراقبة.

(1) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 209.

وبذلك فمراقبة المجالس المحلية للمؤسسات المحلية تلعب دورا بارزا في تحسين آدائها والحد من الهفوات والنقائص التي يمكن أن تعرقل سيرها الحسن إلى جانب الوسائل التي منحت للمجالس المنتخبة.

الفرع الثاني : الآليات الحالية للرقابة الشعبية

من خلال ما سبق، تبين لنا أن المشرع تطبقا لما جاء في الميثاق والدستور والنصوص المتعلقة بقانون البلدية قد خول للمجالس الشعبية البلدية إختصاص التحقيق أوالمراقبة بصفة دقيقة لكونها أجهزة مكلفة بالمراقبة في مداولها الشعبي، وقد منح المشرع هذه الوسائل من أجل تحقيق عملية المراقبة على المؤسسات المحلية وكذا مختلف الأجهزة الإدارية وذلك من خلال تفحص الوثائق أوالتنقل إلى عين المكان من أجل تفصي الحقائق وكشف إنحرافات السلطة الإدارية وتحرير تقارير بشأن ذلك وإرسالها إلى السلطة المعنية أوإلى جهاز آخر إذا اقتضى الأمر ذلك. (1)

كان هذا مدلول الرقابة الشعبية على المستوى المحلي المتمثل في البلدية في الأحادية الحزبية، لكن ماذا عن مدلوله في ظل التحول السياسي والنهج الذي تبنته الجزائر باتباع طريق التعددية السياسية؟

هناك إجماع على أن الدولة الجزائرية بدأت تعرف الصعوبات ابتداء من بداية الثمانينات بسبب عدم مسايرة الاقتصاد العالمي، الأمر الذي انجر عنه عجز المؤسسات الوطنية مما أدى إلى إعادة هيكلتها على حساب الخزينة العمومية مما أثقل كاهلها، وبدأت الديون الخارجية تتزايد باضطراد،مما أثر سلبا على الحياة الإجتماعية للمواطنين.

هذه الوضعية يقابلها ظهور فئة أخرى من المواطنين أصبحت تمثل طبقة برجوازية طفيلية تمكنت من جمع ثروة مالية في ظرف قصير،إلى جانب ذلك كان المواطن يعاني من بيراقراطية حادة ومعاملة سيئة عند تعامله مع مختلف الأجهزة سواء كانت حزبية أم إدارية مما تولد عنها فقدان الصلة التي تربط المواطن بالحاكم.

هذا الانسداد تولد عنه انفجار عنيف تمثل في أحداث 05 أكتوبر 1988 كتعبير عن سخط المواطنين على السياسة المتبعة آنذاك، فكان لابد من جملة من الإصلاحات، وبالفعل فقد تم عرض مشروع التعديل الدستوري الثاني في 23 فيفري 1989 الذي صادق عليه الشعب بأغلبية مطلقة .

(1) Benakzouh Chaabane ,op cit, p536.

ولقد كان لدستور 1989 أثر كبير في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن أهم المبادئ التي نادى بها، التعددية الحزبية بعد أن أثبت الواقع فشل وعجز نظام الحزب الواحد في تحقيق مطامح الشعب وتمكينه من تسيير شؤونه العامة بصورة فعالة وديمقراطية .

لقد كان هذا المبدأ دفعا جديدا وسندا قويا للإرادة الشعبية بأخذ زمام المبادرة في تحريك وإعطاء ديناميكية للحركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتجسيدا لما جاء في دستور 1989 ولاسيما المادتين 16/15، صدر قانون البلدية باعتباره الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي ومشاركة المواطن الجزائري في إدارة شؤونه العامة من خلال المجالس الشعبية المنتخبة، فالهدف من إصدار هذا القانون هو تحديد وظائف الجهاز المنتخب على مستوى البلدية وإضفاء نوع من الشفافية الحقيقية عليها وتحويل المنتخبين ممارسة الرقابة الإيجابية التامة وتمكين المواطن من حق الطعن المجاني.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه من قبل صدور قانون البلدية لسنة 1990 وبعد انتهاء الفترة الإنتخابية لمجالس الشعبية البلدية في يوم 12/12/1989، صدر قانون رقم 89/17 المؤرخ في 11/12/89 يتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية لتمكين الأحزاب الجديدة من تنظيم نفسها، وبذلك نص في مادته الثانية على أن يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس بلدي مؤقت يتكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من بينهم الرئيس كلهم معينين بقرار من الوالي عن طريق الإنتداب أو توظيفهم بصفة تعاقدية إذا كانوا من غير الموظفين، على إثر ذلك تم تسيير البلديات حوالي 6 أشهر بدون أجهزة منتخبة مما أثر تأثيرا سلبيا على سير عملية الرقابة الشعبية.

وعليه يمكن القول أن هذه الفترة تتميز بغياب تام لعملية الرقابة الشعبية لغياب العنصر الأساسي وحجر الأساس لعملية الرقابة وهو وجود منتخبين بلديين .

ومن أهم ما جاء به قانون البلدية 80/90 بعد صدوره فيما يخص صلاحيات المجلس البلدي بأنه جهاز للمداولة وهو الجهاز الأساسي في البلدية ويشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما انه الجهاز المخول لمراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي عند قيامه بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها كتسيير إيراداتها وإبرام عقود إقتناء الأملاك وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات وغيرها من المعاملات الإقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية والمتمثلة عادة في نشاط الأجهزة الإجتماعية وقطاع السكن ونشاط الصحة والنظافة والمحيط ونشاط الإستثمارات الإقتصادية .

وإثر صدور هذا القانون تم تنظيم أول إنتخابات محلية تعددية في 2 جوان 1990، التي أسفرت على فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ وتحصلت على 5 ملايين صوت من بين 3 ملايين صوت

وإمتناع 5 ملايين عن التصويت، وبذلك سيطرت الجبهة الإسلامية للإنقاذ على معظم المجالس المحلية، حيث فسر بعض الأساتذة ذلك الفوز بأنه إنتقام من حزب جبهة التحرير الوطني¹. ونتيجة لما أسفرت عليه هذه الإنتخابات التي تتناسب وتكريس مبدأ التعددية في الممارسة السياسية وما يحمل قانون البلدية 90-80 من نصوص قانونية تكرر هيمنة السلطة الوصائية كما سنناقشها لاحقا ونتيجة لسلسلة الإضطرابات العديدة وبعد فشل الإنتخابات التشريعية ودخول الجزائر في المرحلة الإنتقالية، أصبح من الصعب بل من المستحيل تحقيق الرقابة الشعبية في ظل أول تجربة تعددية.

ولقد تأكد فعلا إستحالة تحقيق الرقابة الشعبية على مستوى المجالس الشعبية البلدية خاصة بعد إعلان حالة الطوارئ وحل المجالس الشعبية البلدية كما أشرنا إلى ذلك سابقا، ولقد كان تعويض هذه المجالس المنحلة بنظام المندوبية التنفيذية أثر سيئ في تحقيق الرقابة الشعبية خاصة وأن أعضاء المندوبات التنفيذية ورئيسها يتم تعيينهم والغياب الكلي لنصوص قانون البلدية 90-08 وعليه تميزت فترة المندوبيات بغياب كلي لعملية الرقابة الشعبية وأصبحت كل صلاحيات المجالس المنتخبة تؤدي من طرف الأجهزة المعنية فقط دون مراقبة ممثلي الشعب وكانت تخضع في مجموعها لآليات الوصاية ولا يمكن أن ينفذ أي عمل دون الموافقة المسبقة لجهة الوصاية.

ولقد أثر هذا التنظيم على مفهوم اللامركزية الذي يعتبر السمة الأساسية للمجموعات المحلية وهذا المفهوم الذي ينطوي بالضرورة على معنى اجتماعي وسياسي، وهو كذلك يقتضي حتما مشاركة الشعب في تدبير أمورهم المحلية.

إلا أن الدولة بوصفها المسؤولة على تقسيم وتنظيم إقليم الوطن مطالبة في آن واحد بالمحافظة على وحدة الأمة وترابها، غير أن الإلحاح تارة على هذا الهدف الأخير فقط يؤدي إلى إفراغ اللامركزية من محتواها وقلبها إلى عدم تركيز إداري حيث يلاحظ تعاضم دور الدولة من خلال موظفيها على المستوى المحلي⁽²⁾.

وبذلك أصبحت البلديات في عهد المندوبيات تمثل نوعا من أجهزة عدم التركيز، فالمعينون بها أغلبهم موظفون وكل ما يقومون به يخضع للرقابة. وعلاوة على أنهم لا يمثلون الشعب جانبهم فإنهم قاموا بتصرفات غير قانونية تضر بمصلحة البلدية حيث انتشرت ظاهرة المحاباة والمحسوبية

(1) محمد ارزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، أسلوب ممارسة الحكم في الدولة المعاصرة، دار

هومة، 1999-2000، ص79.

(2) جبار عبد المجيد، "التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البادية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، رقم3،

1998ص648.

وإبرام الصفقات المشبوهة وتحويل طبيعة العقارات إلى وجهة غير قانونية، أسفرت عن نتائج لا تزال تعاني منها البلديات إلى حد الآن.

في ظل هذه المعطيات يتأكد بأن المجالس المعينة لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تلعب دور المجالس المنتخبة المخولة بعملية الرقابة الشعبية، هذه الوضعية أدت إلى إنتكاسة فعلية على مستوى الجانب الرقابي، إلا أنه بإنعقاد ندوة الوفاق الوطني تم الإتفاق على الخروج من هذه المرحلة ودخول مرحلة جديدة، وفي هذا الإطار طرح مشروع التعديل الدستوري للإستفتاء يوم 26 نوفمبر 1996 الذي نال أغلبية المصوتين.

ولقد تعرض دستور 1996 للرقابة في الباب الثالث الفصل الأول منه إذ نص في المادة 159 على أنه تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي دون إعطاء أي تفصيل عما كان عليه الحال في دستور 1976، وما يمكن قوله في هذا الخصوص أن عملية الرقابة الشعبية على عمل الإدارة لازالت تحضى بنفس الأهمية التي كانت تولى لها في ظل الدساتير السابقة على الرغم من عدم تقديم توضيحات لها على غرار دستور 1976.

وبعودة المجالس إلى الشرعية بعد إنتخابات تعددية محلية في 1997 وأخرى سنة 2002 عرفت عملية الرقابة الشعبية نوعا من الدفع الجديد، إذ كثيرا ما وقفت هذه المجالس ضد أعمال مسيرتها على مستوى مختلف البلديات كالتنديد مباشرة سواء بإبلاغ السلطات العليا أو التقدم بدعوى أمام العدالة أو بإنشاء لجان تحقيق أو إستخدام المادة 55 من قانون البلدية 90-80 المتعلقة بسحب الثقة من الرئيس، وتسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق إقتراع علني بعدم الثقة بأغلبية ثلثي أعضائه.

وإن كانت هذه الوسيلة من أهم الوسائل التي من خلالها تتم عملية المراقبة على رئيس المجلس بإعتباره رئيس الهيئة التنفيذية وذلك من قبل باقي أعضاء المجلس، فإنه قد تم إستخدامها إستخداما سيئا في أغلب الأحيان، فحالة عدم تجانس المجالس البلدية من حيث تشكيلاتها وعدم التفاهم بين مختلف الأعضاء هي السبب الأساسي لإستخدام هذا النوع من الرقابة أي عملية سحب الثقة وليس مصلحة البلدية.

إن ظاهرة سحب الثقة تفتت بصورة واضحة بعد الإنتخابات المحلية لسنة 1997 وطيلة فترة العضوية، وشهدت العديد من البلديات هذه الظاهرة مما تسبب في عرقلة مصالحها وتواصل العمل بهذه المادة حتى بعد الإنتخابات المحلية لسنة 2001.

وللحد من هذه الظاهرة وإستخدام هذه الوسيلة حاول مشروع التعديل لقانون البلدية إدخال تعديل على هذه المادة وذلك بإضافة شرط آخر وهو عدم إمكانية التصويت بسحب الثقة إلا بعد مرور سنة بعد إنتخاب الرئيس.

ولكن وفي رأينا فإنه رغم هذا الإقتراح في التعديل إلا أنه غير كاف للحد من هذه الظاهرة وبالتالي فإنه من الأفضل إضافة شرط آخر يتمثل في إثبات سوء تصرفات رئيس البلدية ومدى الضرر الذي حقه بالبلدية أو سيحققه بالمشاريع المقترحة أو القرارات التي تضر بمصلحة البلدية والمواطن بالدرجة الأولى.

وما يلاحظ بصفة عامة حول الرقابة الشعبية في ظل التعددية الحزبية وخاصة على مستوى المجالس الشعبية البلدية هو غياب تلك الآليات التي لمسناها في المطلب السابق والمتعلقة بالرقابة الشعبية على البلديات في ظل الحزب الواحد وكذلك غياب إهتمام المشرع بذلك. وإذا القينا نظرة ولوبسيطة على النظام المتبع في مصر، فإن المجالس المحلية هناك تتكون من المجالس تنفيذية ومجالس شعبية محلية منتخبة.

ف نجد المجلس الشعبي للمحافظة الذي يتولى في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في إختصاص المحافظة وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والإقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة. كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، كما يقوم بتحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.

وهذا ما ينطبق على بقية المجالس المحلية الأخرى من المجلس الشعبي المحلي للمركز، والمجلس الشعبي المحلي للمدينة والمجلس الشعبي المحلي للحي والمجلس الشعبي المحلي للقرية. كما تراقب هذه المجالس المحلية المجالس التنفيذية عن طريق السؤال وطلبات الإحاطة.⁽¹⁾ ويجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة تقديم إستجاب للمحافظ ولكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في إختصاصهم.⁽²⁾

(1) إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، د م ج، الأسكندرية، 1999، ص 258.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د م ج، الأسكندرية، 1996، ص 127.

المبحث الثالث: الوصاية على البلدية في ظل التعددية الحزبية

لقد تطرقنا في هذا الفصل الثاني إلى الرقابة على البلدية، هذه الرقابة التي قسمناها إلى ثلاثة أقسام أو ثلاثة مفاهيم.

أولا مفهوم عام لمبدأ الرقابة من خلال تحديد مفهوم عام وشامل لمبدأ الرقابة وبيان أهدافه ووسائله التي تحكم مختلف الأجهزة الإدارية دون تحديد.

وثانيا إلى الرقابة الشعبية أين وضحنا فيها معنى هذا النوع من الرقابة ومختلف التعريفات التي دارت بشأنها، كم بيننا مدى تواجد هذه الرقابة على مستوى الجهات المحلية القاعدية أي البلدية في ظل نظام الحزب الواحد ثم في ظل التعددية الحزبية.

أما في هذا المبحث سنوضح أبرز نوع من الرقابة المتمثل في الوصاية على البلدية، فما هو مفهوم الوصاية وما هي تلك الوسائل المستخدمة من أجل الوصاية ؟

إن هذا المبحث يعالج إحدى أهم النقاط المتعلقة بالبلدية وهي تنظيم علاقة البلدية بجهة الوصاية، خاصة وأن البلدية تسير على نهج التعددية وتجمع في تشكيلة أعضائها مختلف الإنتماءات السياسية.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية

على الرغم من إختلاف صور تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية في دول العالم المختلفة، فإنه يلاحظ بوجه عام أن الأهداف الأساسية للدولة سواء بالنسبة للسلطات المركزية أو السلطات اللامركزية واحدة وهي توفير أداة سليمة وضمن تقديم الخدمات العامة للمواطنين على أحسن وجه وفي أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة، وتحقيق هذا الهدف يستلزم تنظيم علاقة السلطات المركزية والسلطات المحلية خاصة البلدية على أسس علمية سليمة.

ومن المعروف أن اللامركزية الإدارية هي نوع من الإدارة الذاتية غير أنها لا تؤدي إلى الإستقلال التام عن الدولة، وإن كان إستقلال الأجهزة التي تقوم عليها يعتبر أساس وجود اللامركزية فالإستقلال إذا هو إستقلال في إدارة الشخص المعنوي اللامركزي ضمن الحدود التي يحددها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة وخاصة به فإن هذا الإستقلال يصل إلى حد الإنفصال المطلق وإلى قطع كل علاقة بين هذه الأشخاص، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي مع الوقت إلى نشوء كيانات سياسية مستقلة ليست تبعية وهي ليست استقلالا.

فهي ليست تبعية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع، بمعنى للسلطة الوصية سلطة تسلسلية عن الإدارة اللامركزية كسلطتها على موظفيها. وهي ليست استقلالا، بمعنى أن البلدية بإعتبارها الجماعة المحلية القاعدية لا تكون كيانات مستقلة قائمة بذاتها وتتمتع بسلطات الدولة الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلاقتها بالجهة الوصية ليست بالتالي علاقة دستورية بل هي علاقة قانونية عضوية⁽¹⁾ وحتى يبقى هذا التوازن بين الجهتين ونحافظ على اللامركزية الإدارية بكيانها وعناصرها تم خلق فكرة الوصاية الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن أهم ما يتعرض فقهاء القانون الإداري هو تحديد المفاهيم والتعاريف بشكل دقيق، ومن هذه الصعوبات تعريف فكرة الوصاية الإدارية. فهناك من يعرفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة. وأهم ما يميز هذا التعريف هو تحديده لجهة الوصاية وهو الجهاز العام المركزي، والجهات الموصى عليها وهي الهيئات اللامركزية، أما الهدف من ذلك حسب هذا التعريف هو حماية المصلحة العامة. ولم يحدد هذا التعريف المقصود من مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، فعدم تقييد هذه السلطات بمنح للسلطة المركزية فكرة الإستقلال مما قد يفرغ فكرة الوصاية الإدارية من محتواها الحقيقي كونها فكرة إستثنائية، كما أنه يحدد ويقلل من إستقلالية الجماعة القاعدية ويجعلها بالتالي تابع لجهة الوصاية مما يعطيها حرية أكبر في إختيار الوسائل والطرق لعملية الوصاية، وهذا ما يتعارض ومعنى الفكرة الحقيقي حيث لا تمارس الوصاية الإدارية إلا بناء على نص قانوني أو تشريعي واضح ومحدد.

وما يزيد من عدم وضوح هذا التعريف هو تحديد مفهوم المصلحة العامة إذ بإمكان الجهة الوصية إستغلال هذا المفهوم لتوسيع سلطاته على حساب الجماعة القاعدية كما أن هذا التعريف يتطرق للجهات المشمولة بالمصلحة العامة والإطار القانوني الذي يحكم ذلك.

وقد تم تعريف الوصاية الإدارية أيضا بأنها تلك السلطات الإدارية والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية.⁽²⁾

(1) قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، ص 15.

(2) زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1979، ص 95.

كما تم تعريفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع إنحراف وتخاذل وتعنت إساءة إستعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها ودعم تعارضها مع المصلحة العامة⁽¹⁾

أما شارل ديباش فقد عرفها بأن تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلى في الحالات المحددة قانونا حماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.

وهناك من وسع في مجالاتها وإختصاصاتها مع إعطائها طابع خاص وإستثنائي وهي رقابة من نوع خاص تتقرر للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية والغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة، وحقوق السلطة الوصائية تشمل حق إلغاء قرارات السلطات الخاضعة للوصاية وحق التصديق على قرارات هذه السلطات اللامركزية أو إلزامها بمباشرة إختصاصاتها وفقا لتعليمات وتوجيهات السلطة المركزية، ولكن نعيب على هذه التعاريف بأن كل منها قد أهملت عنصر أو عناصر أساسية تشكل في حد ذاتها أساس بناء فكرة الوصاية الإدارية، فمنها من أهمل مبدأ المشروعية أو الملاءمة أو الجهات الخاصة بالوصاية أو الجانب القانوني المحدد لها أو الوسائل المستعملة في الوصاية وغيرها. وبصفة عامة يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة السلطات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للسلطات الوصية بموجب القانون لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية خاصة منها البلدية، بإستعمالها حقوق التصديق والإلغاء والحل والحلول والإقصاء، بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية وإحترام المشروعية والملاءمة والمحافظة على وحدة وترابط الدولة سياسيا وإداريا .

ومن خلال ما سبق يمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يرتكز على جملة من الأمور تتمثل أساسا في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدور الوصاية أساسا عن السلطة المركزية مع إمكان صدورهما عن بعض الجهات اللامركزية، وإنصراف هذه الوصاية إلى المرافق العامة المحلية وأيضا صفة الإستثنائية للوصاية الإدارية وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي حدود وبالقيود المقررة في القانون، وكذلك إمكان إنصراف الوصاية الإدارية إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل معينة لمباشرة هذه الوصاية. وتستهدف الوصاية إلى إحترام المشروعية وحماية المصلحة العامة.

(1) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار العربي، مصر، 1973، ص151.

الفرع الثاني: التفرقة بين الوصاية والرقابة

لقد انقسم الفقه القانوني الإداري إلى فريقين، فريق يدافع ويؤيد إستعمال فكرة الرقابة وفريق آخر متعلق بفكرة الوصاية كفكرة مرادفة لمبدأ رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية لما لهذه الأخيرة من أسس وقواعد متميزة عملية.

ولقد دافع عثمان خليل عثمان عن فكرة الرقابة محل فكرة الوصاية في إصطلاحه الرقابة الإدارية على الأشخاص اللامركزية، وذهب في نفس الإتجاه فاليين بقوله أن رقابة الدولة على الأشخاص اللامركزية هو التعبير الذي يتفق مع طبيعة العلاقة بين الدولة والأشخاص المذكورة.

وبالمقابل هناك من يدافع على فكرة الوصاية فحسب بكر قباني فإن إلغاء فكرة الوصاية الإدارية يؤدي إلى إتساع مدلول الرقابة مع عدم نسبته للمرافق العامة اللامركزية ويسمح بإمتداده إلى المرافق العامة المركزية بالرقابة الرئاسية، مما يؤدي إلى الخلط بين الرقابة الرئاسية والرقابة الإدارية الوصائية.

وفيما يخص النظام الجزائري في هذا المجال حول مسألة الأخذ بفكرة الرقابة أو الوصاية الإدارية نلاحظ أن جل القوانين والمواثيق والداستاتير أخذت بفكرة الرقابة على حساب فكرة الوصاية وذلك إبتداء من ميثاق الجزائر 1964، ودستور 1976، 1989 ودستور 1996.

وبالرغم من هذا الطغيان لفكرة الرقابة على فكرة الوصاية في مختلف المواثيق والداستاتير، فإن المشرع الجزائري لم يهمل هذه الفكرة لما لها من قواعد وأسس تميزها على فكرة الرقابة التي تحمل معنى ومدلول واسع، حيث جاء في القانون السابق للبلدية في الأمر 67-24 بأنه تضاف إلى هذه النصوص التنظيمية والإدارية، المراقبة المتناسقة لسلطة الوصاية المنصوص عليها في القانون، وذلك لمنع البلديات الجديدة من إتخاذ مقررات لا تتلاءم مع المتطلبات الوطنية.

وهذا مالم نجده في قانون البلدية 90-08، ولكن يمكننا أن نعتبر أن القانون البلدي في الفقرة السابقة لم يعطينا إلا تلميح وبشكل عفوي محض، فهولم يحدد لا طبيعة هذه الوصاية ولا أبعادها ولا حدودها ولا حتى الجهات الصادرة منها⁽¹⁾

ويبدو من خلال المفاهيم الأخيرة أن المشرع الجزائري قد أطبع فكرة الوصاية الإدارية بطابعين : **الأول** يتمثل في الإطار العام وذلك من خلال الداستاتير حيث لم تدخل في تفاصيل فكرة الوصاية الإدارية كفكرة لها أصولها وأسسها وإنما اهتمت بالقواعد العامة للرقابة.

أما **الثاني** وهو العنصر الذي سنتركز عليه دراستنا والمتمثلة في القانون الذي ينظم علاقة البلدية بالجهة الوصية من خلال قانون البلدية.

(1) قفقاني رابع، مرجع سابق، ص26.

المطلب الثاني : تأثير الوصاية على المجالس الشعبية البلدية

إن الوجه المقابل لاستقلال البلدية هو الوصاية، ولذلك فإن الإستقلال جزئي ونسبي، جزئي لأنه لا يتعلق إلا بوظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي التنفيذية ونسبي لأنه الجماعات المحلية القاعدية تخضع بمناسبة ممارستها للوظائف التنفيذية المخولة لها إلى رقابة تمارس على أعمالها وهيئاتها وهي رقابة متعددة المظاهر والمصادر فبعضها سياسي وبعضها قضائي وآخر شعبي وما يهمننا هو الإداري⁽¹⁾

إن وسائل الوصاية المختلفة تتفق من حيث الهدف وهو ضمان احترام المشروعية والمصلحة العامة بالنسبة لأعضاء وأعمال المجالس الشعبية البلدية.

إنطلاقاً من هذه الأسس سنحاول استعراض أهم المحددات والميكانزمات والوسائل التي تلجأ إليها سلطات الوصاية في حدود القانون في توجيه عمل السلطات المحلية البلدية، سواء تعلق الأمر بأعضاء وهيئات المجالس المحلية أو أعمالهم.

الفرع الأول: تأثيرها على المجلس الشعبي البلدي وأعضائه

غالباً ما يحتفظ المشرع للسلطات الوصية بنوع من السلطة التأديبية تجاه الجماعات المحلية القاعدية والتي تتمثل في حق السلطة الوصية في إيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية أو إقصائهم أو حل هذه المجالس المنتخبة ولايسع للسلطة الوصية بحكم سلطة الوصاية التي تتمتع بها إلا وفقاً للقانون.

1- الإيقاف :

وهو التجميد المؤقت للعضوية لأي منتخب تعرض إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه بقرار معلل من الوالي بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة ومايلاحظ أن المشرع جعل الأمر جوازاً باستعماله لفظ يمكن من جهة، ومن جهة أخرى حدد سبب الإيقاف أو تجميد العضوية بالمتابعة الجزائية، وضع شرط إستطلاع رأي الجهاز التداولي إلا أنه مجرد رأي لا يلزم الوالي. وفي الأخير جعل هذا التوقيف مستمر إلى غاية صدور حكم قضائي فإذا تمت تبرئته عادت العضوية مرة أخرى بحكم قانون دون الحاجة إلى قرار من الوالي أو مداولة من المجلس البلدي على أنه في الأمر 67-24 زيادة على المتابعة الجزائية أضاف حالة أخرى توجب توقيف العضو وهي حالة الإخلال بالمهام الانتخابية، وقد تم تحديد مدة التوقيف بشهر إذا كان القرار من الوالي وبثلاثة أشهر إذا كان القرار

(1) مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 - 2003، ص 46

من وزير الداخلية ولم يشر إطلاقاً إلى عملية إستشارة المجلس الشعبي البلدي على خلاف قانون البلدية 08-90 الذي يجعل المدة مستمرة إلى غاية صدور الحكم القضائي (عدم تحديد للمدة) ونص على إستشارة المجلس الشعبي البلدي بالرغم من عدم إلزاميتها القانونية في إتخاذ القرار من قبل الوالي.

2- الإقصاء:

وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية على العضو الذي تعرض للإدانة الجزائية وبتحقق هذا الشرط تسقط عضوية المنتخب المدان ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة ويعلن المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء ويثبت بقرار من الوالي. وعليه فإن هذه السلطة تعتبر استثنائية ومن ثم فإنها لا تستعمل إلا بنص وفي حدود وبالقيود التي يرسمها القانون.

ويعد الإقصاء إمتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكيد الاتهام والإدانة. وقد تم تحديد صلاحية الوالي في ملاحظة هذا الإجراء وتجسيده قانوناً بقرار على خلاف الأمر 24-67 فإن العزل يكون للسلطة الوصائية وبموجب مرسوم⁽¹⁾.

3- الإقالة الحكيمة:

لقد جاء في المادة 31 من قانون البلدية 08-90 بأنه يصرح الوالي فوراً بإقاله كل عضوفي المجلس الشعبي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل لإنتخاب قانوناً أوتعتريه حالة من حالات التنافي.

من خلال المادة 31 يتضح أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شروط الإنتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي وهو أمر معقول فكيف يتصور إحتفاظ العضو بصفته وهو يفتقد لأحد الشروط القانونية أو وجد في حالة تنافي فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قراراً يقتضي بتجريده من الصفة.

وما يمكن ملاحظته في هذا الخصوص هو كون الإقالة التي نص عليها الأمر 24-67 لا تكون فقط بسبب هذه الحالة فقط وإنما تطرق إلى حالة أخرى تتعلق بالتغيب عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب وهذا ما لم يشر له القانون 08-90، بالإضافة إلى هذه الملاحظة فإنه إذا أردنا أن نقارن نص المادة 31 من قانون البلدية بمثيلتها في قانون الولاية وهي نص المادة 40 نجد أن المشروع في قانون البلدية أغفل تماماً الإشارة للمداولة التي تثبت الإقالة ونص فقط على إعلان الوالي وكان أجدراً بالمشروع المحافظة على نفس الإجراء المعمول في قانون الولاية حتى

(1) ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص193.

يعلم كل أعضاء المجلس البلدي بأسباب التجريد ويتداولون بشأنها ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي ليعلن عن ذلك فلا يعقل أن يشارك أعضاء المجلس الشعبي البلدي في مداولة موضوعها تجريد العضوية وهو إجراء أقل خطورة من التجديد ولا يشاركون في إسقاط العضوية.

4- الرقابة على المجلس ككل:

وتكون في هذه الحالة بإنهاء حياة المجلس إنهاء قانونيا ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها، ويكون هذا الحل في حالات معينة حددها المشرع في المادة 34 من قانون البلدية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الإستخلاف، وهذه حالة طبيعية، فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الإنتخابية الإحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، إستقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لإستصدار مرسوم الحل.

- في حالة الإستقالة الجماعية، فقد يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية وإنتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس.

- في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية، فالإختلاف الحاد في الرؤى السياسية وتركيبية المجلس الغير متجانسة وعدم إتحاد الآراء حول مجمل المسائل التي يتعرض لها مجلس عندما تصل إلى درجة الخطورة والجسامة بحيث تؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية وتعطيل مصالح البلدية، ففي مثل هذه الحالات يتعين حل المجلس، فالحل هو من أجل ضمان الحفاظ على الغرض الذي من أجله أنشئ هذا المجلس الشعبي البلدي.

- في حالة ضم بلديات لبعضها أوتجزئتها، وهذه الحالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيلا في قانون الولاية، وهي أيضا حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم بلدية لأخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدي

دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين، وبالتالي فلا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وإنتخاب مجلس بلدي جديد.⁽¹⁾

وحرصا على إستقرار الأوضاع يشترط القانون في حالة حل المجلس ضرورة إجراء إنتخابات في مهلة أقصاها ستة أشهر للبلدية، ومنعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس وتنصيب المجلس الجديد، يشترط قانون البلدية تشكيل مجلس مؤقت يتم تعيينه بقرار من الوالي في الأيام العشرة التالية لقرار الحل، ويكلف المجلس المؤقت بتسيير الشؤون الإدارية للبلدية.

الفرع الثاني: تأثيرها على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي يباشرها المجلس الشعبي البلدي وبما أن الهدف من الوصاية هو تأمين شرعية وملاءمة قرارات السلطات اللامركزية المحلية البلدية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال.

وتتميز هذه الوصاية بأنها مقصورة على جزء من أعمال المجالس الخاضعة للوصاية، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وتهدف إلى التحقق من قيام هذه المجالس بأداء خدماتها دون تمييز أو تفرقة وأنها تحسن إستخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية كما أنها تقوم بتنفيذ إختصاصاتها المحلية بالإضافة إلى تنفيذ الخطط والبرامج الإقتصادية التي تضعها هذه السلطة.

1- التصديق :

وهو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من البلدية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه وهو بذلك إقرار للعمل الذي قامت به البلدية وبالتالي فالتصديق إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به البلدية وهو في الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ.

وعليه فإن التصديق هو ذلك القرار الإداري الذي يصدر عن سلطة الوصاية والذي يعطي القرار الصادر عن البلدية مفاعليه القانونية لإنطباقه على القانون وإتفاقه مع المصلحة العامة وتراقب السلطة الوصية شرعية القرار المعروض عليها أي خرق للقانون، كما تراقب ملاءمته أي عدم تعارضه مع الصالح العام وتوافقه مع الظروف التي أتخذ فيها.⁽²⁾

والقاعدة العامة أن قرارات البلديات قابلة للتنفيذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصية فتتخذ قرارات

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص154.

(2) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص169.

المجلس الشعبي البلدي بعد مضي 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية وهذا ما يسمى بالتصديق الضمني.

أما التصديق الصريح فهو ذلك التصديق الذي تفصح فيه السلطة الوصية عن رأيها وذلك في بعض المداولات التي أشتراط فيها المشرع هذا النوع من التصديق وهي تلك المداولات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات وتلك المداولات التي يكون القصد منها إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 43 من قانون البلدية 90-08 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عادت مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره فيما يخص المداولات السابقة الذكر خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

كما وضع قانون البلدية في المادة 80 قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها وفي هذا الإطار نتساءل عن المعيار الذي أتبعه المشرع في التصديق الضمني حول المدة التي حددها، فمن جهة يحدد مهلة 30 يوما ومن جهة أخرى يحدد مهلة شهر، وإن كانت مدة 30 يوما لا تحمل أي إشكال فإن مدة شهر تجعلنا نتساءل عن المدة المحددة بالضبط هل هي 28 أو 29 أو 30 أو 31 يوما.

ومن النتائج التي تترتب عن التصديق أن المجلس الشعبي البلدي ممثلا برئيسه التنفيذي لا يلتزم بالمعنى في تنفيذ هذا القرار فقد يسحبه أو يعدله وذلك لأن التصديق إنما هو إذن بالتنفيذ وليس إجبار على التنفيذ.

وإذا كان القرار مشوبا ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ويظل القرار معيبا على الرغم من التصديق ويمكن الطعن فيه.

وعلى الرغم من التصديق فإن القرار ينسب إلى المجلس البلدي وبالتالي فإن هذا المجلس وحده هو الذي يسأل عما يسببه هذا القرار من أضرار ولا تسأل السلطة الوصية رغم أنها صادقت على القرار.

إن التصديق كذلك لا يكون جزئيا فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من القرار وترفض الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلا لقرار البلدية وهي لا تملكه، فلا يجوز القول بأن من يملك الكل يملك الجزء، فالقرار لا يتجزأ ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا على القرار⁽¹⁾

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 171.

2-الإلغاء :

يمكن لجهة الوصاية القيام بإلغاء قرار صادر عن البلدية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة.

كما يسمح الإلغاء أولجهة الوصاية أن تلغي الأعمال التي تعتبرها غير شرعية ويعتبر الإلغاء وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار عن البلدية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون ومعارضاً للمصالح العام.

ويتم إلغاء المداولات وقرارات البلدية إما لبطانها المطلق أو النسبي.

أما عن البطلان المطلق فإنه تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 من قانون البلدية 90-08 وذلك لأحد الأسباب التالية:

أ- عدم الإختصاص الموضوعي فتعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات وإختصاصات المجلس الشعبي البلدي، كأن يتدخل مثلاً في إختصاص القانون والتشريع أو القضاء مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأجدر النص أيضاً على عدم الإختصاص الإقليمي. (1)

ب- مخالفة القانون ويقصد بالقانون هنا معنى واسعاً يشمل كلا من الدستور، القانون، التنظيم . وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي إنما يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية وضمنان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

ج- مخالفة الشكل والإجراءات: تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والإستثنائية والإجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي أو التي تتم خارج مقره.

وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وآجال معينة كقاعدة عامة، ومع ذلك فإن المادة 80 الفقرة 3 من قانون البلدية قد وضعت بمقتضاه مبدأ تعتبر من خلاله القرارات التنظيمية البلدية الغير قانونية غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية دون إلغائها من طرف الوالي وذلك بهدف إستقرار المراكز القانونية في المجتمع.

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، 142.

أما فيما يخص البطالان النسي فإنه دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري فقد نصت المادة 45 من قانون البلدية على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء، ويعود للوالي الإختصاص بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معطل وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية، كما نصت المادة نفسها على أنه يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولات وهو الأمر الذي يجب أن يبقى متكفلا به قانون الإجراءات المدنية بموجب أحكام مواد المتعلقة بدعوى الإلغاء.

ونظرا للإستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 منه للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته.

3-الحلول :

إن سلطة الحلول أوسلطة الإستبدال تعطي لسلطة الوصاية إمكانية التقرير بدلا عن الشخص الخاضع للوصاية ويعد هذا التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا في حرية وإستقلال الأشخاص العامة اللامركزية خاصة البلدية.

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح لها إستثنائيا في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من قانون البلدية التي تنص على أنه عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار.

وتتصب سلطة الحلول أساسا حول موضوع الضبط الإداري بحيث يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالمحافظة على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أوجزاء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

ويمكن للوالي أن يمارس هذا الحق بإستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة بعد إنتهاء الأجل المحددة في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وبقائه بدون نتيجة (1)

(1) المادة 81 من قانون البلدية 90-08

كما يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معلل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في البلديتين أو عدة بلديات متجاورة.⁽¹⁾

كما يتدخل الوالي بموجب سلطة الحلول لتسجيل النفقات الإلزامية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس، كما يقوم بضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وإمتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة إذا لم يسجلها المجلس بذلك طبقا للمواد 154، 155، 156 من قانون البلدية والإذن بالنفقات اللازمة حسب المادة 171 منه.

وهكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية وأثناء التنفيذ المصحوب بعجز، مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية، فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الإختيارية⁽²⁾ ويترتب على وسيلة الحلول مجموعة من النتائج:

- أن وصاية الحلول غير المسبوق بإنذار تؤدي إلى إنتزاع حق المبادرة الذي تتمتع به البلدية ممثلة بالمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، لذلك يجب الأخذ بهذا العامل الذي يتيح للبلدية فرصة الدفاع عن موقفها قبل القيام بعملية الحلول عن سبق إصرار، أما إذا لم يستجب المجلس الشعبي البلدي لهذا الإنذار وتمادى في ارتكاب الخطأ يكون بذلك قد قبل مسبقا بإجراء الحلول وبالتالي المساس بحق المبادرة الذي يتمتع به وباستقلاله وإرادته أيضا.

- تتحمل البلدية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات المتخذة هي قرارات صادرة من السلطة الوصية وهو الوالي.

- تحديد الإطار القانوني لعملية الحلول ومجالات إجراءاتها وذلك بوصفها عملية إستثنائية لا تتم إلا بوجود نص صريح، إلا أن أهم ما ينجر عن هذه السلطة وهذه الوسيلة هو تحديد مدى مسؤولية السلطة الوصية في حالة الحلول وخاصة في عملية اللجوء إلى الطعون القضائية .

إن مسؤولية جهة الوصاية الإدارية في حالة قيامها بإستعمال سلطة الحلول تختلف عن مسؤوليتها في حالة إستعمال السلطات الوصائية الأخرى وذلك نظرا لقيام جهة الوصاية في حالة الحلول مقام المجلس الشعبي مع العمل باسمها ولحسابها وهو الأمر الذي لا يمكن معه الفصل بين

(1) المادة 82 من قانون البلدية 90-08

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص55.

عمل الجهة الوصائية وعمل الهيئة اللامركزية القاعدية المشمولة بالوصاية كما يحدث في حالة إستعمال الوسائل الأخرى من الوصاية.

وبالتالي يترتب على ذلك عدم قبول الطعون التي تقدمها البلدية المشمولة بالوصاية الإدارية ضد قرارات الحلول الصادرة عن جهة الوصية وذلك على أساس إعتبار هذه القرارات صادرة عن البلدية وإن كانت قد صدرت بالفعل عن الجهة الوصية وهو الوالي (1)

وهذا رغم ما نصت عليه المادة 46 من قانون البلدية 90-08 التي منحت الحق للمجلس الشعبي البلدي في أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي ولكن بشرط تلك القرارات التي تقضي ببطان المداولة أو عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها وهي بالتالي لم تذكر حالة إستخدام سلطة الحلول.

كما تكون البلدية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول وذلك بالرغم من صدور الفعل عن جهة الوصاية الإدارية وذلك على أساس أن الوالي يعمل عند الحلول باسم ولحساب البلدية.

ومن خلال التطرق للوصاية الإدارية ولمختلف الوسائل التي ناقشناها، لاحظنا مدى أهمية النتائج المترتبة عن هذه الأنواع وبالمقابل شدة هذه الرقابة على الرغم من تمتع المجالس البلدية بتشكيلات حزبية متعددة وهذا ما يمس بمبدأ اللامركزية الذي يحقق إستقلالية الهيئات المحلية خاصة منها البلدية.

وإذا كان الإختلاف يقع حول نطاق هذه الرقابة بصفة عامة فهوفي الحقيقة أمر متباين من دولة إلى أخرى بل وفي الدولة الواحدة من زمن لآخر، وإذا كان الإتجاه في فرنسا جار منذ 1982 نحوالتضييق من تلك الرقابة حيث وصل الأمر إلى حد إلغائها كلية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة وإستبدال الرقابة القضائية بها، فإن الوضع في الجزائر يسير في إتجاه معاكس حيث بعد أن ضيق قانون البلدية من تلك الرقابة إلى حد ما، جاء مشروع قانون البلدية لي لسنة 1999 ليكرس نظرة مخالفة تتجه نحو توسيع الرقابة ومن ثم الحد من إستقلالية البلدية (2)

فلقد دعا هذا المشروع إلى إضافة هيئة جديدة للبلدية كما ذكرنا ذلك سابقا وهذه الهيئة تتمثل في الأمين العام للبلدية، وقد ناد هذا المشروع إلى نقل بعض الإختصاصات من البلدية إلى الوالي وتتمثل في إجبارية إستشارة الوالي قبل دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة إستثنائية بعدما كانت

(1) بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربي، القاهرة، 1985، ص219.

(2) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص11.

دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية من حق كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلاث أعضاء المجلس، والوالي، صار من حق رئيس المجلس وثلاث الأعضاء مشروطا بإستشارة الوالي. وكذلك فيما يخص إستقالة عوض من أعضاء المجلس الشعبي البلدي فينبغي وفقا لهذا المشروع أن توجه إلى الوالي عوض رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما حاول هذا المشروع أن يقوم بتوسيع الرقابة على المنتخبين المحليين، حيث أنه في الأصل تملك السلطة المركزية في ظل قانون البلدية الحالي تجاه شخص عضو المجلس الشعبي البلدي ثلاث سلطات كما لاحظنا وهي الإقالة والتوقيف والإقصاء، والملاحظ عن هذه السلطات الثلاث أن السلطة المركزية لا تملك بشأن تكييفها أي سلطة تقديرية كما أنها ناتجة بفعل العضواته مما يجعل العقوبة شخصية، بيد أن المشروع الجديد وسع من نطاق تلك السلطات بإضافة أسباب أخرى إلا الأسباب السالفة الذكر لا سيما فيما يتعلق بالإقالة والتوقيف فالعضو يمكن إقالته أيضا أو إعتبره مستقila حسب تعبير المشروع إذا تعرض حزبه السياسي إلى حل قانوني أو قضائي، ويمكن توفيق العضو لمدة تتراوح من شهر إلى ثلاثة أشهر إذا عرقل سير المجلس الشعبي البلدي.

ولاشك أن السبب الثاني ورد بصفة غير دقيقة مما يوحي بأن السلطة المركزية ستتمتع بسلطة تقدير واسعة في تكييف أي تصرف من العضو وإعتبره معرقلا لسير المجلس وهوما سيسمح بفتح الباب لتحكم الإدارة بصفة واسعة ويؤدي بالتالي إلى قتل روح المبادرة في العضو، فيندفع إلى المهادنة والإستكانة. أما السبب الأول فيعتبر بمثابة عقوبة سياسية للعضو عن أخطاء يكون قد ارتكبها حزبه أدت إلى حله قانونيا أو قضائيا وهوما يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة من جهة ويتعارض ومبدأ النيابة العامة للنائب من جهة ثانية، ذلك أنه من المتعارف عليه في الفقه الدستوري أن النائب بمجرد إنتخابه يصير ممثلا لمجموع الناخبين وليس للحزب الذي ترشح تحت إسمه ولاشك أن تقرير مثل هذه العقوبة سيؤدي لا محالة إلى فرار الأفراد من الأحزاب السياسية وتفضيل الترشح الحر عن الترشح في قائمة حزبية، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل عن مستقبل الأحزاب السياسية في الجزائر⁽¹⁾

كما نادى مشروع التعديل إلى توسيع الرقابة على المجلس من خلال تيسير شروط حل المجلس وفي الجهة التي تتولى تسيير البلدية عند شغوره، فعن حل المجلس الشعبي البلدي فإنه كما تطرقنا سابقا يحل إذا توافرت أحد الشروط الآتية :

(1) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص14.

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف، أوفي حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس وكذلك في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئاته وكذلك في حالة ضم بلديات لبعضها أوتجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

أما وفقا للمشروع فقد جاء هذا الأخير بأحكام إضافية، فقد أسقط كلمة خطير عند وجود الإختلاف فصار مجرد إختلاف ولو كان بسيطا بين الأعضاء مسوغا لحل المجلس.

وقد أضاف هذا المشروع حالة أخرى عندما يعرقل العمل الشرعي للسلطات العمومية نتيجة موقف عائق معلن من طرف الأعضاء، وهذا حكم تم نقله بحذافره من نص المادة (8) من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ويعني ذلك أن السلطة المركزية تريد أن تصل في رقابتها للمجلس الشعبي إلى حد التشريع للظروف العادية بنصوص إستثنائية.

كما أضاف حالة خرق مثبت لأحكام دستورية وشرعية. إن هذه الحالة في الحقيقة فيها إجحاف في حق المجلس الشعبي البلدي لكون أن سلطة الوصاية بإمكانها مراقبة تلك الخروقات دون اللجوء إلى أسلوب الحل وذلك عن طريق وسيلة الإلغاء خاصة إذا تعلق الأمر بأعمال قانونية كالمداولات وقرارات رئيس المجلس أو عن طريق الحل.

كما مس مشروع التعديل الجهة التي تخلف المجلس الشعبي البلدي عند حله وهنا تصل سلطة الرقابة إلى قمتها حيث يتولى تسيير البلدية في حالة الحل الكاتب العام للبلدية بدلا من المجلس المؤقت الذي ينص عليه القانون الساري ولمدة غير محددة عوض ستة أشهر كحد أقصى في القانون الحالي ومن صلاحياته القيام بكل ما مكان يمكن للمجلس المنتخب القيام به بدل تسيير الأمور الجارية والقيام بالإجراءات المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها كما هو منصوص عليه في القانون القائم.

ولا شك أنه بهذه الوسيلة الأخيرة يكون لسلطة الرقابة حرية كبرى لنقل البلدية من النطاق اللامركزي إلى نطاق عدم التركيز الإداري، وهذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وشمل هذا المشروع أيضا توسيع الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال توسيع هذا المشروع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية، فالقانون الحالي يخضع نوعين فقط من مداولات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة وهي الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية محلية بينما مشروع التعديل أضاف حالات أخرى تتمثل في التصويت بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، النظام وجدول المستخدمين، إنشاء، إلغاء وتعديل الحقوق والرسوم، التمليك، اقتناء أو تبادل العقارات وكذلك قبول الهبات والوصايا الممنوحة

للبلدية والمؤسسات العمومية والمصالح البلدية، منح امتياز المصالح العمومية، توزيع السكنات الإجتماعية، توزيع قطع الأراضي المخصصة للبناء.

والملاحظ أن أغلبية هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة 1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 94/07/23، وقد شكل ذلك إعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية، فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي والمسلم به أن القانون لا يعدل إلا بقانون مماثل أوبقاعدة أعلى منه.⁽¹⁾

بالإضافة إلى ذلك إقترح المشروع تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على المداولات من 30 يوما إلى 45 يوما، وتمديد فترة إيداع المداولات التي لا تحتاج إلى التصديق لدى جهة الوصاية من 15 يوما إلى 21 يوما، والملاحظ على هذه المدد الواردتين سابقا أنها طويلة مما يؤدي ذلك إلى تعطيل مصالح البلدية.

كما أراد هذا المشروع تقليص المدة المخصصة للطعن في قرارات السلطة الوصية فصارت ثمانية أيام عوض أربعة أشهر المقررة حاليا في قانون الإجراءات المدنية.

(1) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص17

خاتمة:

إن هذه الدراسة تعالج أحد أهم الهيئات اللامركزية المحلية ألا وهي البلدية التي تعد الجماعة القاعدية. هذه الأخيرة التي مرت بمراحل صعبة منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، فقد عاشت البلدية فترة نظام الحزب الواحد وهي الآن ومنذ سنة 1990 تعيش نظام التعددية الحزبية. إن هذا التحول كان له أثرا ملموسا على النظام القانوني للبلدية من خلال مختلف التعديلات التي طرأت على النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية وقانون البلدية فهذه الجماعة القاعدية وتنظيمها القانوني بالجزائر تأثر بالأيديولوجية السياسية والنظام الإجتماعي السائد وهو ما يتضح من خلال تطور النظام الانتخابي، ففي ظل نظام الحزب الواحد تم تحويل البلدية إلى جهاز ذو لون سياسي بحكم طبيعة النظام وخضعت دواليب إدارة هذا الجهاز والقوانين المنظمة له إلى هيمنة الحزب الواحد وأصبحت جزءا معلقا به سواء تم ذلك بأشكال مباشرة أم غير مباشرة وأصيب بظاهرة البيروقراطية بمفهومها السلبي الإداري والسياسي وتم إشاعة المحسوبية والجهوية على حساب الكفاءة العلمية والإدارية، وأصبح القرار الإداري خاضعا وأسيرا للقرار السياسي القائم وغابت أسس التنظيم الإداري والتخصص في العمل وتعددت أوجه الرقابة وانتفت كل مظاهر السلطة والحرية للإدارة البلدية.

كل هذه الأسباب وغيرها عجلت بفشل التوجه الإداري الجزائري على المستوى المحلي في تلك الفترة.

ورغم صدور دستور 1989 الذي وضع معايير قانونية جديدة في عمل كل أجهزة الدولة بما فيها الإدارة المحلية، إلا أنه لم يحقق الكثير بالرغم من أنه جاء بتشريعات جديدة للإدارة المحلية خاصة البلدية وهذا لكونها لم تكن منظمة بطريقة علمية ووفق أسس تنظيمية مدروسة تختصرها مبادئ التنظيم الإداري، بل جاء من أجل التغيير ولم ينظم البلدية كجماعة قاعدية تنظيما يتأقلم مع التعددية السياسية والتوجه الجديد للبلاد، وحتى الدستور الجديد 1996 والنصوص القانونية اللاحقة لم تكن على مستوى من الكمال والنضج القانوني، بل واجه التوجه الجديد للإدارة المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة العديد من الإخفاقات والإشكالات في المنظومة القانونية وشهدت البلدية بطابعها الانتخابي كسوبا فعليا وإختفاء كاملا نتيجة المرحلة الإنتقالية التي عرفت الجزائر وحلت على ضوئها كل المجالس المحلية المنتخبة ووضع بدلها مندوبيات تنفيذية من قبل السلطة الوصية واستمر هذا الوضع إلى غاية الانتخابات المحلية 1997 ومع ذلك مازالت تعيش الجزائر حالة الطوارئ ومع كل تلك التغييرات التي عرفت الجزائر مازال التشريع الخاص بالبلدية 90-08 يحكم البلدية.

إن إعادة النظر في هذا القانون أصبح ضرورة ملحة حتى يتناسب ومفهوم التعددية السياسية والغرض الذي جاءت من أجله، وكذلك حتى يسمح بإعادة تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات المحلية القاعدية على ضوء متطلبات التعددية الحزبية التي تطبع تشكيلة هذه المجالس. وعلى ضوء ما سبق وماتم التطرق إليه في هذه الدراسة فإنه يمكن بعث نفس جديد لهذا الجهاز البلدي من خلال مجموعة من الإقتراحات تشمل مختلف جوانب النظام القانوني والرقابي للبلدية.

فعلى مستوى النظام الانتخابي فإنه نرى بأن الانتخاب بالقائمة يضيق من حرية إختيار المواطن للمترشح المرغوب فيه، فقد يكون هناك شخص وحيد مرغوب فيه في قائمة حزبية ويحتل المراتب الأخيرة في القائمة وبالتالي الإختيار الحقيقي يتجه نحو شخص معين، والمستفيد في هذه الحالة هو المترشح الذي يكون على رأس القائمة والقائمة نفسها وليس المترشح المرغوب إنتخابه. إذا فإن النظام الانتخابي بالقائمة لا يعبر حقيقة عن التمثيل الحقيقي للمصوتين وعليه فإن الحل الوحيد للتخلص من هذه الإشكالية وفي ظل عدم وجود شروط محددة للترشح من ضرورة توفر المؤهلات أو مستوى معين من التعليم، فإن الانتخاب الفردي يعد الوسيلة الأمثل للتعبير الحقيقي عن إرادة المصوت وإختياره.

وإذا كان الانتخاب بالقائمة يتماشى مع التمثيل النسبي فإن النظام الانتخابي الفردي يسمح كذلك بالحصول على تمثيل نسبي إذا تم تطبيقه بصورة دقيقة فالمصوت سيكون حرا في إختيار المترشحين المرغوب فيهم وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها، وإن تبين بعد عملية الفرز أن هناك تساوي في عدد الأصوات للمترشحين يتم إختيار المترشح الذي يحمل درجة عالية من المؤهلات والكفاءة لكي يكون رئيسا للمجلس الشعبي البلدي.

وفي هذا الخصوص وإذا رجعنا إلى قانون البلدية فيما يتعلق بتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، فإنه لا بد من إعادة النظر في المادة 48 من هذا القانون نظرا لما أثارته من إشكالات من الناحية التطبيقية ولما تعرضت له العديد من البلديات من صعوبات في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي خاصة في البلديات التي لم تحز فيها أي قائمة على أغلبية المقاعد، وبالتالي لا بد من مطابقة نص المادة 48 لنص المادة 25 من قانون الولاية التي وضحت عملية إختيار وتعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي وشرحت كيفية إنتخاب الرئيس حتى في حالة تساوي الأصوات بإتباع طريقة إنتخاب أكبر المترشحين الذي نعتبره إجحافا في حق المترشحين الآخرين، ففي مثل هذه الحالة كان الأجر إستبدال هذا المعيار بمعيار الكفاءة والمؤهلات.

ونظرا لغياب أية شروط متعلقة بالمترشحين فيما يخص المستوى العلمي أو الكفاءة والمؤهلات فإنه يصعب تسيير البلدية بشكل منتظم خاصة إذا كان على رأس المجلس الشعبي البلدي منتخب ليس

له من القدرات ما تمكنه من تسيير البلدية ولو من الناحية الإدارية وعليه فإن منصب الأمين العام يلعب دورا أساسيا على مستوى البلدية فهذا المنصب يحتاج إلى رجل إداري مسير يقدم الإقتراحات ويتفادى الاحتكاكات السياسية ويتحلى بالتحفظ عند أدائه لمهامه، وحتى لا تكون إزدواجية على رأس هرم البلدية بين الأمين العام ورئيس البلدية فإن التفريق بينهما في المهام يجب أن يكون واضحا قانونا وفعلا ولا بد من التفكير بجدية في إعادة النظر في تنظيم منصب الأمين العام الذي كما لاحظنا من خلال هذه الدراسة أنه يعاني من التهميش وكثرة النصوص الغير منظمة التي تحكمه وبالتالي فإنه من الضروري تحديد الوضع القانوني لهذا المنصب.

وإذا كان الأمين العام هو عين الجهة الوصية في البلدية فإن الرقابة بمدلولها الشعبي نجده قد تراجع مقارنة بما نص عليه قانون 09/82 الذي تضمن صراحة موادا وضعت نظاما محددًا للرقابة الشعبية على مستوى البلدية المكون من 15 مادة، وهذا ما لا نلمسه في قانون البلدية 90-08 سوى وسيلة وحيدة هي سحب الثقة التي كما رأينا سابقا أنها استخدمت إستخداما سيئا كان الهدف منه الوصول إلى كرسي رئاسة البلدية وليس مصلحة البلدية.

وهذا ما يجرنا إلى إقتراح إعتقاد فكرة النقابات البلدية، هذه النقابات يتمثل دورها الأساسي في مراقبة أعمال المجلس وتكون متكونة من مختلف الأحزاب أو المترشحين الذين لم يحالفهم الحظ في الوصول إلى عضوية المجلس. كما تعمل هذه النقابات على إقتراح المشاريع ومراقبة تنفيذها وتكون على علاقة مباشرة بالجهة الوصية المتمثلة في الولاية.

وبالتالي تكون البلدية أمام رقابة شعبية وفي نفس الوقت أمام رقابة وصائية وإن كانت هذه الأخيرة في الوقت الحالي تمارس بطريقة نوعا ما تمس بإستقلالية البلدية فإن هذا التقسيم الثنائي بين الرقابة الشعبية والرقابة الوصائية يؤدي إلى إقامة التوازن بين هذين النوعين من الرقابة، ويخفف من سلطات الوصاية إذا كان للرقابة الشعبية الدور الإيجابي خاصة عند تعاون المنتخبين المحليين والنقابات والأمين العام من أجل النهوض بمستقبل البلدية.

وكنتيجة حتمية للتعددية الحزبية وإلحاق المواطن للمشاركة في تسيير الشؤون العامة لبلديته أصبح من الضروري تأطير التشاور المحلي وتعزيز الديمقراطية المحلية، فكيف للديمقراطية أن تتجح وهي بعيدة عن المواطن.

إن تأطير التشاور بين ممثلي مختلف الجمعيات والتنظيمات والهيئات المنتخبة في إطار منظم وفق منهجية واضحة المعالم، سيعزز من دور الجمعيات في لعب الأدوار المنوطة بها وسيعطي لتسيير الشؤون العامة شفافية ومصداقية قد تساهم في تحقيق الأهداف التي من أجلها وجدت هذه الهيئات وهذه التنظيمات ألا وهي خدمة مصلحة المواطن.

وواقع أن المنتخب المحلي يرى بأن التمثيل الشعبي ينحصر فقط في شخصه وليس لأي تنظيم آخر وزن أو حق في التعبير فعلاقة المنتخبين المحليين بالحركة الجموعية علاقة محدودة رغم أن الحركة الجموعية إطار لممارسة الديمقراطية محليا ووسيلة إتصال بين السلطات العمومية والمواطنين وأداة تعبئة وإطار للتعبير المنظم عن إنشغالات المواطنين.

إن التشاور المحلي يمكن أن يساهم فيه كل الأطراف بدون إقصاء طالما أن الجمعيات مجالاتها مختلفة ونشاطاتها متعددة والطاقات البشرية متوفرة تحتاج فقط إلى تظافر وتنسيق الجهود .

ومن أجل خلق هذه الديناميكية فإن البلدية ملزمة بإحاطة العناية بهذا الموضوع والمضي قدما نحو تنمية حقيقية وقفزة نوعية في ظل التحولات التي تشهدها البلاد، فالديمقراطية ممارسة قاعدية لمختلف النشاطات بين كل الأطراف والهيئات، وما مساهمة الأحزاب السياسية والجمعيات المحلية والمنظمات ومختلف التنظيمات في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية المحلية وقيام التشاور المركز والدوري لخير أسلوب لتقوية البلدية وجعلها تلعب دورها كهيئة مهمتها تصفية الأجواء والتمثيل الشعبي والممارسة الديمقراطية التعددية.