

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية العلوم الدقيقة وعلوم الطبيعة والحياة
قسم الاعلام الالى



محاضرات في مقياس الإدارة المحلية

القيت على طلبة السنة الأولى اعلام الى مهني- السداسي الأول-

اعداد: الدكتور عادل

السنة الجامعية: 2024/2023

نظم الإدارة المحلية "المفهوم والفلسفة والأهداف"

مقدمة:

منذ فجر التاريخ الإنساني تميزت الكيانات الاجتماعية بسيادة شيخ القبيلة ومجلسه بهدف ضمان الاستقرار والأمن الاجتماعي. وقد كانت هذه الكيانات المحلية تمثل صورة مصغرة للحكومة والنواة الأساسية للمجالس البلدية أو القروية بلغة العصر الحديث. ثم تطورت الحكومات الصغيرة إلى قيام الدولة المدنية بمراحلها المختلفة. وبمجرد ظهور الدولة الحديثة توسعت نشاطاتها وخدماتها لدرجة أصبح أمر توزيع الوظائف الإدارية والمهام الحكومية مسألة ذات أولوية قصوى لزيادة الفاعلية والكفاءة في تقديم الخدمات المحلية للمواطنين.

تختار الدولة الحديثة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ إلى المركزية الإدارية في مطلع نشأة الدولة. وعندما تستقر أمورها ويكبر حجمها وتزداد واجباتها وتتوسع خدماتها تتحول إلى اللامركزية الإدارية ضمناً لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة وتحقيقاً لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.

تهدف هذه الورقة لوضع إطار مفاهيمي لمصطلح الإدارة المحلية وتميزه عن المصطلحات ذات العلاقة، وبيان مقومات الإدارة المحلية وأركانها وفلسفة وأهداف تبنيتها لتشكل إطاراً فكرياً يسهم في وضوح معنى ومغزى الحكم أو الإدارة المحلية وركيزة أساسية يمكن البناء عليها من خلال تطبيقات الإدارة المحلية التنظيمية والإدارية والمالية وكل منها يتصل بها من فكر وممارسات. هذا وستتناول الورقة الموضوعات الرئيسة التالية:

أولاً : مفهوم الإدارة المحلية والمفاهيم ذات العلاقة.

ثانياً: مقومات الإدارة المحلية.

ثالثاً: فلسفة الإدارة المحلية وأهدافها.

أولاً : مفهوم الإدارة المحلية

اللامركزية :

لا يمكن الحديث عن مفهوم ومقومات الإدارة المحلية دون التمهيد لعرض موضوع اللامركزية كمفهوم وممارسة مرت بها معظم دول العالم المتقدم منها والنامي. وبداية لابد من التأكيد على أن اللامركزية أسلوب في التنظيم يقوم على أساس توزيع السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة قانوناً. واللامركزية بهذا المعنى قد تكون لامركزية سياسية أو لامركزية إدارية. ونحن إذ نركز على النوع الأول فقط، فإن مقتضى تشابك التعريفات يقتضي توضيح مفهوم اللامركزية السياسية. إن اللامركزية السياسية تعني توزيع الوظائف الحكومية المختلفة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

واللامركزية من منظور إداري تعني قيام الحكومة بنقل صلاحياتها في شئون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها من المركز إلى الوحدات المحلية في الميدان.⁽¹⁾ وبمعنى آخر فإنها أسلوباً من أساليب توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية قد تكون منتخبة أو معينة أو مزيجاً منهما. وفي جميع الحالات تحتفظ الحكومة المركزية بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه. قد تكون اللامركزية عريضة أو محدودة المجال، وفي جميع الحالات فإن ذلك يعتمد بشكل رئيسي على رغبة الحكومة المركزية في التخلي عن بعض مسؤولياتها للهيئات المحلية المختلفة والتي تختلف عملياً من بلد لآخر وطبقاً لخصوصية وظروف كل دولة وخصائصها. إن مشاركة المواطنين المحليين هو العنصر الرئيسي الذي يميز اللامركزية. وتنطلق فكرة وفلسفة النظام اللامركزي أصلاً من أهمية مشاركة السكان في المسائل الإدارية المختلفة، ومن مقولة أن العنصر الديمقراطي في هذا النظام يقود إلى الفعالية والكفاءة الضرورية لإدارة الدولة بشكل عام.

وهكذا فإن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية يتطلب إيجاد وحدات محلية إدارية ذات استقلال مالي وإداري لتستطيع ممارسة واجباتها بكل اقتدار. ولكن هذه الاستقلالية لا تعني إعفاء تلك المحليات ولا بأي صورة من الصور من ممارسة الحكومة المركزية لنشاط الرقابة والإشراف عليها.

أهداف اللامركزية

يوضح والتر كلن Walter Kalin بأن هناك أربعة أسباب لتبني اللامركزية (2):

- 1- توفير إدارة كفوءة .حيث أن المشاريع المحلية أكثر تجاوبًا لحاجات وظروف المجتمع المحلي.
- 2- ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الافراد، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليون.
- 3- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية.
- 4- الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية من حكم أنفسهم.

أشكال اللامركزية

تتفاوت نظم الإدارة المحلية في العالم من حيث أنواع أو ترتيبات اللامركزية التي تتبناها، وفي الإجمال فإن أدبيات اللامركزية وممارستها حددت أربعة أشكال للامركزية اعتمادًا على مدى الصلاحيات والاختصاصات التي تمنحها الصلاحيات المركزية للوحدات المحلية.

1- اللامركزية الإقليمية: Territorial Decentralization

في هذا النوع من اللامركزية تقوم وحدات إقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية من الدولة. وهذا يعني أن هناك مصالح محلية متميزة يعهد بالأشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة. ويعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفًا لنظام الإدارة المحلية، وفي ظل هذه اللامركزية يفترض وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة أو مختارة من قبل سكانها وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية (3). واللامركزية الإقليمية تركز على توزيع الاختصاصات والصلاحيات ضمن تنظيم إداري يتمتع بمرونة أكثر من أسلوب المركزية الإدارية ويساهم في خلق فرصة أكبر للمواطنين في تقرير الأمور التي يرغبون في القيام بها. من هنا نعتقد أنه يجب التفريق بين الوحدات اللامركزية الإقليمية ووحدات عدم التركيز الإداري. فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعية محلية ولها اختصاصات أصيلة

يكفلها القانون بحيث لا تخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية في العاصمة في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية.

2- اللامركزية المصلحية: Functional Decentralization

وتعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة. إن اتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة. كل ذلك بهدف تقديم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفعالية أكبر ومن أمثلة تلك الوحدات كمؤسسة النقل العام، ومؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها. وغالباً ما تكون هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز المركزي ولها اختصاصات محددة على أساس الوظيفة التي تقوم بممارستها ولها ذمة مالية مع أهليتها للتقاضي وتتولى مسؤولياتها ضمن الاختصاصات المسندة إليها قانوناً، كما أن موظفيها يتبعون لها مباشرة دون سواها، ويشملها نظام خاص يختلف عن نظام موظفين المدينة وإن كان الجائز تطبيق هذا النظام عليهم إذا نصت القوانين على ذلك.

التمييز بين الإدارة والحكم المحلي

هناك جدلاً واسعاً بين الكتاب والباحثين العرب حول مصطلحات الإدارة المحلية Local Administration ومصطلح الحكم المحلي Local Government ، يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول (الإدارة المحلية) يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني (الحكم المحلي) يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة في نظم الدول الاتحادية الفدرالية . وهناك رأي ثاني ذهب إليه بعض الباحثين ، يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي، حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصلاحية أو تخويلها أولاً من الحكومة لممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك ، وفي حالة نجاح هذه الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي⁽⁴⁾.

وهناك رأي ثالث يميل إليه كثير من الباحثين ، ويدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين، ويروونه اختلاف في التعبير، بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً، وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى. وهنا لابد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يستعمل مصطلح

الإدارة المحلية Local Administration بالرغم من أن كل أعضاء المجالس المحلية (مجالس المديرية والمجالس البلدية) يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب فقط، وفي حين أن النظام الإنجليزي يستخدم مصطلح الحكم المحلي Local Government بالرغم من وجود الرجال الحكماء (Aldermen) في المجالس المحلية والذين يتم تعيينهم بواسطة المجلس المحلي حتى سنة 1974 .

وهنا لابد من التأكيد على أن مدى ما تتمتع به الهيئات المحلية من قدرة في اتخاذ قراراتها بصورة مستقلة وتتمكن من تنفيذها في حدود وحدتها الإدارية هو المعيار والمحك الرئيس في وجود نظام سليم قوي بصرف النظر عن التسميات ولا أدل على ذلك من أن مظاهر مقومات الإدارة المحلية نظرياً ومن خلال التشريعات في كثير من قوانين الإدارة المحلية في الدول العربية تبدو عظيمة وكافية من خلال الأطر التنظيمية والانتخابية التي يتضمنها التشريع ، لكن الواقع العملي يوضح بجلاء ضعف تلك الوحدات المحلية مقابل السلطة المركزية صاحبة الوصاية شبه المطلقة على هذه الوحدات.

تعريف الإدارة المحلية

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

فيعرفها الكاتب البريطاني كرام مودي (Modie Grame) "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"⁽⁵⁾.

ويعرفها العطار ، بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"⁽⁶⁾، وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي ، والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية.

وعرفها الشبخلي بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، وما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها⁽⁷⁾.

وينظر الزعبي للإدارة المحلية على أنها "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁽⁸⁾.

وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية.

ثانياً : مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات تتمثل بما يلي:

1- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية:

قبل البدء بالحديث عن هذا العنصر لابد من تعريف معنى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية كما يطلق عليها البعض، فالشخصية المعنوية تعرف على أنها "مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتمتع بالشخصية القانونية تماماً كتلك المقررة للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها وتعامل كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فهي لها حقوق وعليها التزامات، وهي شخصية مستقلة من الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها"⁽⁹⁾.

إن ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات "تعتبر مستقلة عن أشخاص منسئها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وكأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها⁽¹⁰⁾.

2- قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية:

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للمجالس المحلية لا تعتبر كافية، فلا بد من وجود هيئات محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارة شؤونهم التي اعترف المشرع بها "ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الأقاليم أو البلاد أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي"⁽¹¹⁾.

فجوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها. لاشك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحجتهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين. ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفران قيادات محلية تمثله وتنوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

3- تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى حسن عواضة "أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه" (12).

فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركنًا من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين ، فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها (13):

- 1- تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- 2- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية ، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين.
- 3- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرًا أساسيًا من مؤشرات أدائها العام .
- 4- ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبتعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.

أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية (عوامل تعثر الإدارة المحلية)

يمكن طرح العوامل والأسس التالية والتي تتمثل بالظروف الذاتية والموضوعية التي تعيشها الدول النامية والتي يمكن تلخيصها بما يلي (14) :

1- العامل الإداري والفني، يرجع المؤيدون لوجود هذا العامل كسبب لفشل اللامركزية ، من منطلق القصور في تنفيذ برامج اللامركزية ، حيث أن هناك بعض المشكلات التي تواجه عمليات التنفيذ منها عدم وضوح الأهداف وغموض التشريعات ، وضعف عمليات التخطيط لتطبيق اللامركزية وعدم كفاية الموارد، إن هناك كثير من المحليات لا تتوافر لها البنية الفنية والإدارية التي تمكنها من القيام بالحد الأدنى من واجباتها الهامشية، ويرجع سبب ذلك إلى عدم قدرة تلك المحليات على الاحتفاظ بالأعداد الكافية والمناسبة لتلك الكوادر ، لقد بينت إحدى الإحصائيات في الأردن أن هناك مساح واحد لكل 3 بلديات، ومهندس تنظيم لكل 10 بلديات، ناهيك عن عدم توافر معدات في كثير منها.

2- العامل الاقتصادي : يرى رواد هذا المنهج من المتخصصين في اقتصاديات التنمية والعلوم السياسية أن اجتذاب رأس المال والتكنولوجيا اللازمين لاقتصاد أكثر نمواً وازدهاراً يحتاج إلى مركزية السلطة للتخلص من الهياكل التقليدية التي تبطل عملية التعبئة ، ولذلك فهم يرون أن أي محاولة لمنح الاستقلال الذاتي للوحدات المحلية سوف يأتي بنتائج عكسية، وفي هذا الصدد يبين الكاتب الشهير Fried Riggs أن ضعف المحليات يكون نتيجة منطقية للتخلف الذي تعيشه الدولة وبذلك فإن منح صلاحيات ومسئوليات واسعة واستقلال للمحليات في ظل ظروف التخلف يؤدي إلى الركود أكثر منه إلى التنمية.

3- العامل السياسي وفلسفة الحكم، إن الطبقات الحاكمة Dominant Classes في الدول النامية تستخدم الوظيفة العامة لتعزيز حكمها وسلطتها، ولذلك فمن غير المحتمل بالنسبة لهؤلاء الأفراد المرتبطين بالسلطة أن يتنازلوا عنها لصالح الوحدات المحلية، ولكي يتم تهدئة الطبقات الدنيا فقد يكون من الضروري ممارسة بعض مظاهر الديمقراطية المحلية دون جوهرها.

4- العامل الاجتماعي : تشهد كثير من الدول النامية منازعات قبلية وعشائرية ، وطموحات إقليمية تعزز بهويتها المحلية، بشكل قد يهدد سلامة للوحدة الوطنية لبعض الدول، وهو ما تراه الإدارة المركزية مسألة في غاية الأهمية والحساسية، الأمر الذي تؤمن من خلاله بعدم منح الوحدات

المحلية اختصاصات واسعة، وتُمارس عليها رقابة تتصف بالمغالاة والشدة في كثير من جوانبها، كل ذلك مدفوعاً بهاجس الخوف من تفتت النسيج الوطني والحفاظ على وحدة الدولة والمجتمع.

5- **حدائة النظام المحلي :** إن مقومة حدائة النظام المحلي في الدول النامية يتطلب تشديد الرقابة المركزية على تلك الوحدات المحلية حتى يجتاز النظام أولى مراحل بنجاح، علماً بأن بعض تلك الأنظمة قد تجاوز عمره نصف قرن ولا يزال يعاني من نقص واضح في الاختصاصات والمسئوليات وتشدد في الرقابة دون تغيير أو مواكبة لمراحل تطور المجتمع.

عوامل نجاح الإدارة المحلية

إذا كانت الجولة مقتنعة وجادة في منح المزيد من الصلاحيات والمسئوليات للوحدات المحلية، فلا بد من توفير مجموعة من العوامل التي تضمن نجاح النهج اللامركزي وهي (15):

1- استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم في المحليات التي يديرون، وهذا يعني استعداد القادة السياسيين وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسئوليات التي كانوا يقومون بها لتصبح من مسئوليات قادة الوحدات المحلية.

2- وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون في إدارة المرافق العامة والمحلية.

3- العوامل السلوكية والسيكولوجية الداعمة للنهج اللامركزي، تشمل هذه العوامل على توافر الاتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفي الحكومة المركزية وفروعها في المحليات تجاه النمط المركزي في تقديم الخدمات، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات.

4- العوامل المالية والقوى البشرية.

5- توافر الحجم المثالي للوحدات اللامركزية ، حيث أن الوحدات الصغيرة الحجم لا يمكنها الاحتفاظ بالأعداد الكافية من الموظفين والمعدات بحكم وعائها الضريبي المحدود.

ثالثاً : فلسفة الإدارة المحلية

تنطلق فلسفة الإدارة المحلية من الدوافع والأهداف التي أنشأ نظام الإدارة المحلية أصلاً من أجلها ومن خلال العوامل البيئية الداخلية والخارجية التي ساهمت في تكوينها وبلورتها وقدرة أنظمة الإدارة المحلية على التكيف لضمان ديمومة واستمرار هذه الأنظمة.

وبمعنى آخر إن فلسفة الإدارة المحلية تحاول الإجابة عن تساؤل رئيس مشروع وهو:

لماذا لا تقوم الحكومة المركزية بمباشرة تقديم كافة الخدمات دون أن يشاطرها بذلك الهيئات والمجتمعات المحلية؟

إن الإجابة على السؤال أعلاه يقودنا إلى منهج وفلسفة الحكومة في إدارة المرافق العامة والمحلية ، حيث أن رغبة الدولة في توثيق التعاون والشراكة بين الجهود المركزية والجهود الشعبية في تقديم الخدمات والمصالح المحلية ذات الأولوية والمساس المباشر لحياة المواطنين، قد يكون هو الدافع الرئيس لتوزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والهيئات المحلية، من منطلق ثقة الحكومة المركزية وبشعبها ومواطنيها واطمئنانها لقدرتهم على المشاركة لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

عودة إلى الدوافع الرئيسة أو الأهداف التي يسعى نظام الإدارة المحلية إلى تحقيقها من وراء تبني هذا النظام ، فيمكن تلخيصها بما يلي (16):

- 1- تقسيم العمل والنشاطات بين كل من الحكومة المركزية والمحليات ، نظراً لصعوبة قيام المركز لتحمل مسؤولية عبء تقديم كافة الخدمات للمواطنين.
- 2- ضمان عدالة توزيع الخدمات على الأقاليم المختلفة ، والعمل على تكافؤ الأعباء المالية مع الخدمات التي تتلقاها الخدمات للمواطنين.
- 3- أهمية إشراف المواطنين في إدارة شئونهم، وضمان رفع مستوى الوعي السياسي وحسن المشاركة لدى المواطنين لتحمل مسئولية إدارة الخدمات وكافة الشئون المحلية الأخرى.
- 4- التخلص من رتابة وبيروقراطية النظم الحكومية، وضمان الحصول على خدمات محلية تتصف بالاستجابة والكفاءة والفاعلية.
- 5- تقوية البناء الاجتماعي والسياسي والاقتصادي للدولة بتوزيع القوى الإيجابية بدلاً من تركيزها في العاصمة.

6- تدريب وتأهيل القيادات المحلية على أساليب الحكم.

أهداف الإدارة المحلية

من منطلق فلسفة الإدارة المحلية، يمكن تلمس الأهداف التالية للإدارة المحلية

أولاً: الأهداف السياسية:

أ- الديمقراطية والمشاركة. تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي يسعى لتحقيقها نظام الإدارة المحلية. وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيساً على مبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية. وغنى عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساساً وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة كلها. إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية يدرّبهم على أصول العمل السياسي بما يعزز لديهم مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم.

ب- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلسلها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائياً.

ج- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلاً من تركيزها في العاصمة. ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة، وعندها تبقى الوحدات المحلية (اللامركزية) التي اعتادت على حرية التصرف والاستقلال قادرة على الوقوف على قدميها والتصدي لمسئولياتها دون شعور بالحاجة أو الاعتماد المطلق على المركز.

ثانياً: الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتلخص تلك الأهداف بما يلي:

أ - تحقيق الكفاءة الإدارية. لقد أشار براونج Browning من أهم حسنات النظام اللامركزي هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من وجهة نظره أكثر جدوى اقتصادية من

تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية. حيث يمكن النظام اللامركزي تزويد المواطنين بالكمية المطلوبة (المفضلة) والتي تختلف من محلية لأخرى، وبهذا فهي أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة للنظام المركزي.

ب- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية، وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.

ج- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

د- تقرب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها وقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية. وتتركز الأهداف الاجتماعية فيما يلي:

أ- تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً.

ب- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حرية وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن،

ج- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة،

د- الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم.

الفصل الثاني: النظام القانوني الراهن للإدارة المحلية :

شهدت الجزائر بداية من سنة 2008 العديد من التغييرات على المستويين الدستوري والإداري , فقد عدل دستور 1996 سنة 2008 وذلك بموجب قانون رقم 08-19 المؤرخ 15-11-2008 إلى ذلك حركة إصلاحات واسعة أعلن عنها رئيس الجمهورية في خطابه في 15 أبريل 2011 معتبرا أن هذه الإصلاحات السياسية تستهدف تكريس الحقوق الفردية .وقد شهدت الفترة بين أوساط سنة 2011 وإلى غاية بداية سنة 2012 خدمة تشريعية هامة تمثلت في صدور قوانين جديدة تتعلق أساسا المجال السياسي والإداري⁵¹ , كان أولها صدور قانون البلدية الجديد 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 تلاه صدور قانون جديد للولاية 07-12 المؤرخ في 21- فيفري 2012.

ويشير القانونين الجديدين للجماعات الإقليمية في الجزائر إلى نية واضحة لدى السلطة في إعادة تشكيل النظام السياسي والإداري بلامح ديمقراطية أكثر مع الإحتفاظ بالنظام الإداري المحلي كما هو من خلال وجود ثلاث مستويات البلدية الدائرة الولاية , كما أن التقسيم الإقليمي للبلاد ظل كما هو وفق مانص عليه قانون 09-84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 وحسب هذا القانون فإن التقسيم الإقليمي يشمل : 48 ولاية , 535 دائرة , 1541 بلدية وسنتناول بالتفصيل كلا من البلدية والولاية إضافة إلى الدائرة في ظل النظام الجديد.

51-صدرت في 12/ جانفي/2012 ستة 06 قوانين عضوية دفعة واحدة ، هذه القوانين هي :

-قانون العضوي للانتخابات 01/12.

-قانون عضوي 03/12 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

-قانون عضوي 04/12 المتعلق بالأحزاب السياسية .

-قانون عضوي 05/12 المتعلق بالإعلام.

-قانون عضوي 06/12 المتعلق بالجمعيات السياسية.

الفقرة الأولى: البلدية وفق قانون 10-11

يضم قانون البلدية 10-11 المؤرخ في جوان 2011⁵²، 220 مادة موزعة على خمس أقسام رئيسية يتعلق أولها بأحكام تمهيدية ، والثاني بصلاحيات البلدية، في حين نظم المشرع في القسم الثالث الإدارة البلدية والمصالح العمومية وأملاك البلدية ، أما القسم الرابع فيتعلق بمالية البلدية، وخصص القسم الأخير لقواعد التضامن ما بين البلديات.

أولا: تعريف البلدية :

عرف المشرع في المادة 01 من هذا قانون البلدية باعتبارها (الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وأضافت المادة الثانية بعدا جديدا لمفهوم البلدية باعتبارها القاعدة الإقليمية للمركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، هكذا أصبحت البلدية في الجزائر لا تعرف فقط بكونها مجرد جماعة قاعدية، بل أيضا باعتبارها إطار لمشاركة المواطن وقاعدة للمركزية .

والواقع أن القانون الجديد كرس مشاركة المواطن المحلي في تسيير شؤون البلدية باعتباره من المبادئ الأساسية، وذلك في المواد من 11 إلى 14 ما يعني أن هذه المشاركة أصبحت مقوما أساسيا في نظام البلدية في الجزائر .

وقد أولى المشرع أهمية بالغة للمجالس الشعبية حين نص عليها في الدستور في 07، المادتين 15 و 16⁵³ على أن كل من البلدية والولاية هما هيئتان لا مركزيان تجسد تدخل المواطنين في تسيير المرافق العمومية وتشارك في الحياة السياسية عن طريق ممثليها المنتخبين الذي يأخذون بزمام الأمور على المستوى المحلي ،حيث نصت المادة 01 على:

52- صدر قانون البلدية 10/11 في الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 03/جويلية/2011.

53- المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 27/12/1996 المتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية العدد 76 سنة 1996 ص 06.

الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، كما أكدت المادة 07 على "يمثل المجبل المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

إن الدور الذي أقره المشرع الجزائري للجماعات المحلية وعلى رأسها البلدية متمثلة في المجلس الشعبي البلدي، جعل منه دعامة أساسية من خلال الدور الذي يقوم به في مختلف مجالات التنمية المحلية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية،... إلخ ، للرفع من قيمة الدولة، و المشرع الجزائري للقيام بهذا العمل كرس صراحة هذا الدور عن طريق القانون المتعلق بالبلدية.

مما سبق يمكننا القول أن المجالس الشعبية المحلية تحتل مركزا هامة في الدولة، وتقوم بدور فعال لتحقيق سياستها، ولذلك لقربها وتعاملها المباشر من المواطن، كما أن قيامها ونشأتها من الشعب، يخول لها حل المشكلات والمصاعد التي تواجهه وتشركه في الحلول التي تتخذها، وحتى يكون المجلس المحلي يقوم بدور فعال لا بد له من شروط وضوابط تقيده وتحدد من وظائفه واختصاصاته وتتمثل أساسا هذه الشروط والضوابط في الرقابة، وانطلاقا مما سبق فإن الإشكالية التي يمكن أن تطرحها في هذا البحث تكون كالاتي: "إن الشعب حر في اختيار ممثليه، ولا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات⁵⁴، حيث أن الشعب يطمح في تسيير شؤونه الخاصة والمحلية منها لأنها تشكل أحد انشغالاته اليومية، وعليه أكد المشرع الجزائري في قانون البلدية 10/11 على دور المجلس الشعبي البلدي في تكريس الديمقراطية المحلية حيث نص على "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية⁵⁵، كما جعل في تشكيل المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، يضمن التعددية داخل المجلس.

54-المادة 10 المرجع السابق ص 09.

55-المادة 103 القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 العدد 37 سنة 2011 ص 17.

حيث اعتمد المشرع على الانتخابات كوسيلة رئيسية لتشكيل المجلس وتحقيق مبدأ الديمقراطية، ومبدأ جماعية التسيير، من أجل نبذ الأنانية وحب الذات واحتكار السلطة، للوصول إلى مجلس مفعم بالحيوية والنشاط والقدرة على الإبداع.

1- طريقة تشكيل المجلس الشعبي البلدي

ذكر المشرع الجزائري في الباب الثاني في الفصل الأول في الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية والولائية في القسم الأول في الأحكام المشتركة في المادة 65 من القانون 01/12 ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة⁵⁶.

ولتشكيل هذا المجلس لابد من إجراء الاقتراع النسبي على القائمة الذي له شروط وضوابط حدد القانون، حيث سوف نتطرق في هذا المبحث إلى النظام الانتخابي، والدوائر الانتخابية لأنهما الركائز الأساسية المهمة في هذه العملية.

أ- النظام الانتخابي

لا يمكننا أن نحزم أن هناك قانون انتخابي واحد موحد لصالح المجتمعات الإنسانية، فالخصوصية السياسية لكل بلد مسألة تفرض نفسها بإلحاح شديد، بحيث لا يوجد نظام سياسي وحيد أو طريقة انتخابية واحدة تتلاءم على قدم المساواة كل الدول وشعوبها، ولكن الإقرار بخصوصية القانون الانتخابي لا يعني التفريط في ثوابت الانتخابات النزاهة ولا يكون هذا إلا إذا صدر القانون الانتخابي من جهة مستقلة تتميز بالحياد والنزاهة.⁵⁷

والمشرع الجزائري كغيره من التشريعات العالمية أوجد للجزائر نظاما انتخابيا خاصا بها، فدرج مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم وتحكم المسار الانتخابي في مختلف أوجهه، وهذا

56-المادة 65 من القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات . الجريدة الرسمية

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 01 سنة 2012 ص 17

57-مزياني فريدة دكتوراه الدولة القانون المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع

الجزائري كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة سنة 2005 ص 61.

النظام كما يطبق على الانتخابات الوطنية كالتخابات الرئاسية والبرلمان بغرفتيه، يطبق أيضا على الانتخابات المحلية (البلدية والولاية).

ب- الطبيعة القانونية للانتخاب

الانتخاب هو أسلوب لإسناد السلطة، يقوم على اختيار يجرى بواسطة التصويت أو الاقتراع ويعد الانتخاب الطريقة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية السياسية، بل أصبح الوسيلة الوحيدة لمنح السلطة الشرعية للسلطة، وأضحى بمثابة عقيدة، وفترة الانتخابات هي من أهم الأوقات في الحياة السياسية للشعوب، ومسألة الانتخاب تعد مسألة فقهية بحثه، وعلى هذا الأساس ظهرت عدة آراء فقهية لتحديد الطبيعة القانونية للانتخاب⁵⁸.

والانتخاب هو الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة السياسية، والتي يتحقق عن طريقها تكوين الهيئات والمؤسسات النيابية، ويعرف أيضا: هو أداة لمشاركة الأفراد في الحياة السياسية، وهو دعامة الحكم الديمقراطي، بممارسة الشعب لحقه في إسناد السلطة لممثلي⁵⁹، كما يعرف أيضا بأنه الوسيلة أو الطريقة التي بموجبها يختار المواطنون الأشخاص الذين تستند إليهم مهام ممارسة السيادة أو الحكم نيابة عنهم⁶⁰.

ت- الانتخاب حق شخصي

وفقا لهذا الرأي فإن الانتخاب يثبت كحق شخصي لكل من يمتلك صفة المواطن، ولا يمكن إلزام الفرد بمباشرة فهو اختياري وهذا منطبق المبدأ الديمقراطي⁶¹، ويقوم هذا الرأي على أساس أن المساواة بين الأفراد تشمل المجالين المدني والسياسي أي المساواة في الحقوق المدنية والسياسية وعلى أساس أن كل فرد من الشعب يمتلك جزء من السيادة الشعبية، وبالتالي فإن الانتخاب حق لكل شخص لممارسة الجزء الذي يملكه من السيادة وعلى هذا

58- إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، منشأة المعارف، لإسكندرية مصر، سنة 2006، ص 152.

59- داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار النهضة العربية مصر 2002، ص 41.

60- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، و المؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 05 الجزائر سنة 2007 ص 212.

61- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، سنة 1988 ص 207.

الأساس فإن الانتخاب حق طبيعي لكل مواطن لا يمكن أن ينتزع منه، وبالتالي فإن التسليم بهذا الرأي يؤدي إلى عدم جواز تقييد الانتخاب بأية شروط أي باعتماد مبدأ الاقتراع العام، كما أن الأخذ بكون المواطن له الخيار في استعمال هذا الحق أو عدم استعماله أي أنه لا يمكن القبول بفكرة التصويت الإجباري

ث-الانتخاب: وظيفة

لم تحصل نظرية الانتخاب حق شخصي إلا بتأييد القليل من الفقهاء، لذلك برزت نظرية أخرى تذهب إلى أن الانتخاب وظيفة يؤديها المواطن نتيجة لانتمائه إلى الأمة صاحبة السيادة باعتبار أن السيادة هي ملك الأمة جمعاء بوصفها شخصية قانونية، أي أن هذه السيادة لا تنتج و لا تتوزع بين الأفراد كما هو الحال في نظرية السيادة الشعبية، وعليه فإن الانتخاب ليس حقا شخصيا لكل فرد، بل هو مجرد وظيفة لا يمكن أن يمارسها من المواطنين إلا من تتوافر فيه شروط معينة⁶²

د-الانتخاب سلطة قانونية

نتيجة الرأيين السابقين والمختلفين ما بين نظرية الانتخاب حق ونظرية الانتخاب وظيفة، ظهر رأي ثالث يذهب إلى عدم تكييف الطبيعة القانونية للانتخاب لا تشكل مسألة قانونية ولكنها مسألة يتوقف حلها على تحديد القوى السياسية الموجودة في الدولة حسب ما إذا كان الاتجاه الغالب في جانب الشعب أو في جانب طبقات معينة منه، وليس بحسب اقتناع أصحاب الشأن بنظريات قانونية، فالخلاف في تحديد الطبيعة القانونية لحق الانتخاب لا يفيد كثيرا في معرفة الحل الواجب لمشكلة تحديد هيئة الناخبين أي لمن يكون لهم حق الانتخاب، ذلك أن كون الانتخاب حقا شخصيا لا يمنع المشرع من تنظيمه ووضع الشروط اللازمة لممارسة وتحديد حالات عدم الصلاحية التي تمنع من تقييد حق الانتخاب وتضييق دائرته أي هيئة الناخبين.

62- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر سنة

كما أنه على العكس ليس من اللازم أن تؤدي نظرية الانتخاب وظيفة إلى تقييد حق الاقتراع فليس هناك ما يمنع المشرع من أن يوسع هيئة الناخبين باسم المصلحة العامة، فيشمل أكبر عدد من المواطنين في تلك الوظيفة، أي أنه إذا أخذنا بنظرية الانتخاب حقا أو بنظرية الانتخاب وظيفة يمكن أن نصل إلى نتيجة عملية واحدة من حيث تحديد هيئة الناخبين.

ويذهب أغلب الفقه الدستوري المعاصر إلى أن التكييف القانوني السليم للانتخاب يقضي باعتباره سلطة قانونية منحت بموجب القانون للناخبين لتحقيق المصلحة العامة لا لتحقيق مصالحهم الشخصية، فالدستور وقانون الانتخاب هما مضمون هذه السلطة وشروط استعمالها استنادا لهذا التكييف فإن للمشرع أن يعدل في شروط ممارسة الانتخاب وفقا لمتطلبات المصلحة العامة.

وعلى هذا الأساس فإن التكييف الصحيح لحق الانتخاب هو الذي يقوم على أنه سلطة قانونية مقررة للناخب، يتحدد مضمونها وشروط استعمالها بالقانون وبطريقة واحدة بالنسبة لجميع الناخبين دون أن يكون لأي منهم سلطة تعديل ذلك المضمون أو التغيير في شروط استعماله⁶³.

2- أساليب الانتخاب

هناك عدة طرق لكي يختار الناخب ممثله، وهذا يرجع إلى الإنسان وميله إلى التجديد والاختراع والإبداع، وكون أن النظام الانتخابي يهدف إلى تحقيق البساطة والعدالة والمساواة والفاعلية، وتكمن أساليب الانتخاب في ما يلي⁶⁴:

1- الاقتراع المقيد و الاقتراع العام

عندما يشترط المشرع شروطا خاصة بالعلم والكفاية والثروة ويحرم كل شخص لا تتوفر فيه هذه الشروط يكون الاقتراع مقيدا⁶⁵، ونجد في هذا الأسلوب أن السلطة يجب أن يتولاها

63-مزيان فريدة المرجع السابق ص 61.

64-الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة

05 ، الجزائر سنة 2007 ص 212.

65- مزيان فريدة المرجع السابق ص 61.

أصحاب الكفاءات، فالناخب الكف يختار النائب الكفاء، لأن السلطة يجب أن تكون بين أيدي الأكفاء، لذا يجب أن يقتصر حق الانتخاب على الأكفاء، إن الكفاءة هي توافر قسط من التعليم في الناخب ليتمكن من اختيار النائب وتوافر المال اللازم والكافي لذلك.

أما الاقتراع العام فقد ساد في معظم دول العالم حيث لا يشترط في الناخب شرط النصاب المالي أو شرط التعليم، فهو يتماشى مع الأنظمة الديمقراطية وتأخذ به الدول المعاصرة وهذا رجع أنه يؤدي إلى تقرير حق الانتخاب لعدد كبير من الأفراد وبحقق لهم المساواة وبيعت روح الاهتمام بالشؤون العامة لديهم وينمي فيهم الثقة والكرامة⁶⁶، إذا اشترط في الانتخاب شرط الجنسية، السن، شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، فإن هذه الشروط لا تتعارض مع النظام العام.

ونجد أن مبدأ عمومية الانتخاب رسخ في الفكر السياسي والدستوري وقد تبنته جميع الدساتير وقوانين الانتخابات الجمهورية حيث خصت المادة 10 من دستور 1996 أن كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب ينتخب⁶⁷

2- الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر

إن الانتخاب المباشر هو ذلك الذي يقوم به الناخبون مباشرة لاختيار ممثلهم، أما الانتخاب غير مباشر فهو الذي يقوم فيه الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة انتخاب ممثلهم من المرشحين، فالطريقة الأولى تكون على درجة واحدة، في حين أن الثانية تكون على درجتين.

ونجد أن الانتخاب المباشر يتطابق من النظام الديمقراطي لأنه يؤدي إلى معرفة الرأي الحقيقي للشعب، ويصعب فيه التأثير على الناخبين لكثرة عددهم وبذلك يضمن حرية الناخب أما نظام الانتخاب غير المباشر فإنه يبعد الناخبين في اختيار من يمثلهم ويوكل الأمر إلى

66- سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص104.

67- المادة 50 من المرسوم 438/96 لمرجع السابق ص 13.

فئة لا تمثل الإرادة الحقيقية للشعب وهذا يتعارض مع النظام الديمقراطي، لذا يفضل الانتخاب المباشر لتحقيق الديمقراطية و إشراك الأفراد في الحياة السياسية.

3- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة

إن الانتخاب الفردي يكون حين تقسم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة الحجم وكبيرة العدد ويكون على مستوى كل دائرة انتخابية مترشح واحد يصوت عليه الناخبون. وتكمن عيوبه في احتمال تفضيل المصالح الشخصية على المصالح العامة من جانب الناخب وكذا سهولة من سلطة الضغط عليه نتيجة لصغر الدائرة، أما الانتخاب بالقائمة، فيكون حين تقسم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة يمثلها عدد من النواب يقوم الناخبون بالاختيار بين القوائم الانتخابية التي تختلف باختلاف الأنظمة، وتكمن عيوبه في حيرة الناخب وأنه سوف يختار بين كفاءة عدد من المترشحين في دائرة انتخابية واسعة.⁶⁸

4-: الانتخاب العلني والانتخاب السري

لقد كان الانتخاب العلني قديما مفضلا، فهو على حد قول روبسبير أسلوب يطور شجاعة المواطن وحسه المدني، حيث يدلى الناخب باختياره علنا يتحمل مسؤوليته ويظهر شجاعته، لكن العلنية فيها مخاطر عليه تكمن في التأثير على إرادة الناخب عن طريق التهديد والرشوة خاصة في ظل الأنظمة الاستبدادية والأنظمة ذات الحزب الواحد وقد يمتنع الناخب ون من الانتخاب⁶⁹

ونجد في الانتخاب السري أن الناخب يدلى سارا ويختار المرشح أو قائمة معينة في سرية تامة وذلك وفق قانون ينظم ويحدد الإجراءات التي تكفل هذه العملي، وسرية الانتخاب كفلها الدستور الجزائري وكفل من خلالها للناخب حرية اختيار شخص المرشح دون أي ضغط أو تأثير من أي عامل خارجي.

68- ثروت بدوي ، النظم السياسية، دار النهضة العربية مصر سنة 1962 ص 226.

69- محمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري، و الإدارة المسلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،

1982، ص 166.

ثانيا: تسيير المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي يعد الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى، ويتخذ لذلك كل التدابير من أجل الاهتمام بشؤون المواطنين وتلبية حاجاتهم في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولتحقيق أهداف الديمقراطية المحلية يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع خطط ملائمة تهدف إلى تحفيز المواطنين وإشراكهم في حل مشاكلهم وتحسين مستوى معيشتهم.

حيث يتولى المجلس الشعبي البلدي ممارسة المهام الموكلة إليه، بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداوات، ولا يوجد مجال للعمل الفردي، كما تتم هذه الأخيرة بأسلوب ديمقراطي، إذ تخضع جميع القرارات قبل صدورها إلى عمليات البحث والتقصي وجمع المعلومات والحقائق⁷⁰

إن تحقيق الديمقراطية في المجلس الشعبي البلدي، لا ينتهي عند انتخاب أعضائه وانتخاب رئيس له، بل يجب أن يسير المجلس بشكل جماعي وبيادر عمله وفق النصوص القانونية واللوائح التنفيذية التي تحكمه وفق التوجهات العامة للدولة.

أولا: جماعية التسيير

إن مبدأ جماعية التسيير، يأتي من أن رأي الجماعة أفضل من رأي الفرد، وأن قدرات الأفراد مجتمعة أحسن بكثير من قدرة فرد واحد ولو كان ذا شأن، ولتجسيد جماعية التسيير يجب إعطاء العضو المنتخب الوقت اللازم والكافي للمشاركة في الدورات والاجتماعات من أجل ممارسة وظائفه السياسية، حيث يجتمع المجلس في دورات عادية ودورات استثنائية كلما اقتضت الضرورة، ويتخذ المجلس قراراته بالتصويت بالأغلبية وهذا يجسد مبدأ جماعية التسيير، إلا أن تنفيذ القرارات يدخل ضمن صلاحيات الرئيس، ويبقى المجلس الشعبي البلدي إطار لتجسيد جماعية التسيير وعدم الاستبداد بالرأي من خلال تميزه بالطابع الديمقراطية.

70- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة 02، ديوان مطبوعات جامعية الجزائر سنة 1982.

ثانياً: الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، ويعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة القوة القاهرة المعلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكنه أن يجتمع خارج إقليم البلدية في مكان يعينه الوالي بعد استشارة رئيس البلدي، يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ويرسل الاستدعاء المدونة في سجل مداوات البلدية مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء المجلس في ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر إقامتهم قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل تسليم.

وفي حالة الاستعجال يخفض الآجال على أن لا يقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة، يتخذ الرئيس كل التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات.⁷¹

-الدورات الاستثنائية:

يستطيع المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، يطلبه من رئيسه أو ثلثي (أعضائه أو يطلب من الوالي، كما يستطيع / المجلس الاجتماع بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ويخطر الوالي بذلك فوراً⁷².

ثالثاً: المداوات

تجرى مداوات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، وتحرر المحاضر بنفس اللغة، وتكون الجلسات علنية بهدف إطلاع المجتمع المحلي على الأعمال و القرارات التي تتخذ داخل الجلسات، وليتمكن الناخبين من متابعة ما يدور فيها ومباشرة الرقابة، إلا في الحالات

71- المواد 19 و 20 و 21 من قانون 10 / 11 المرجع السابق ص 09.

72-المواد 17 و 18 المرجع اعلاه، ص 9.

الانضباطية والحالات التي تمس بالنظام العام، و يعلق جدول الأعمال عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، حيث يوافق المجلس على النقاط المسجلة في جدول الأعمال، كما يمكنه إدراج نقاط إضافية.

لا تصح اجتماعات المجلس إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، إن لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول وذلك لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 10 أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

ويجوز للعضو الذي تعذر عليه حضور الجلسة توكيل زميله كتابيا ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة ولا تصح الوكالة إلا لجلسة واحدة. وتكون جلسات المجلس علنية ويمكن أن تكون الجلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:
-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

-دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

ويقوم الرئيس بالمحافظة على النظام داخل الجلسات، يمكنه طرد كل شخص غير منتخب يخل سير المداولات بعد إنذاره، ويتولى كتابة الجلسة الأمين العام للبلدية⁷³، ويعلق محضر المداولة في الأماكن المخصصة في الثمانية أيام التي تلي الجلسة⁷⁴.

رابعا: القوة التنفيذية لأعمال المجلس الشعبي

إن أعمال المجلس الشعبي البلدي الصادرة في نطاق المشروعية الشكلية والموضوعية تكون نافذة من تاريخ التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس والرئيس وبعد 01 يوم من إيداعها لدى دار الولاية، وهناك فئة من الأعمال القانونية لا تكون نافذة إلا بعد التصويت عليها من

73-المادة 29 من قانون 10/11 المرجع السابق

74-المادة 30 المرجع اعلاه

قبل السلطات الإدارية المركزية، فهناك مداولات تنفذ ضمناً ومداولات تحتاج إلى تصديق صريح وهي كما يلي:

1- التصديق الضمني

القاعدة العامة أن مداولات المجلس تنفذ بعد مرور 15 يوم منذ تاريخ إيداعها لدى دار الولاية ليُدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها.

2- التصديق الصريح

تنص المادة 16 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على أن: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات و الحسابات.

-قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

-اتفاقيات التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

لقد ألزم المشرع بأن يتم التصديق الصريح على مداولات المجلس خلال مدة 30 يوماً من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى دار الولاية، وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة يصبح التصديق ضمناً وتنفذ المداولة بعد مرور مدة شهر⁷⁵، يمكن الهدف من إبطال المداولة المحافظة على مصداقية المجلس، يصدر الوالي قرار معلل بإبطال المداولة خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة دار الولاية.

وبالنسبة للبلدان النسبي فإن صاحب المصلحة يوجه طلب إبطال المداولة إلى الجهة القضائية المختصة لذا اشترط المشرع توافر شرط المصلحة.⁷⁶

3- الطعن القضائي

يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن أمام الجهة القضائية المختصة في القرار الصادر عن الوالي الذي يبطل المداولة بطلاناً مطلقاً أو نسبياً أو يرفض المصادقة عليها، إذ تختص المحاكم

75- المادة 58 من قانون 10/11 المرجع السابق

76- المادة 13 من القانون 09/08 المؤرخ في 25/فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، الجريدة

الرسمية العدد 21 سنة 2008 ص 04.

الإدارية بالفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الولاية طرفاً فيها.⁷⁷

خامساً: - اللجان

في سبيل ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته المتعددة، عليه تقسيم العمل وتطبيق مبدأ التخصص، فوجب عليه أن يشكل من بين أعضائه لجاناً دائمة وأخرى مؤقتة، تساعده في القيام بمختلف الصلاحيات المناطة به.

1- اللجان الدائمة

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.

- الصحة والنظافة وحماية البيئة.

- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

- الري والفلاحة والصيد البحري.

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.⁷⁸

وتحدث هذه اللجان بواسطة مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناءً على اقتراح رئيسه، كما تعد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه.

و قد مكن المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي من تشكيل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه كما بينه في القانون 10/11 حيث تكون بناءً على اقتراح من الرئيس عن طريق مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء وتحدد المداولة موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها.

77- المادة 800 من القانون 09/08 المرجع اعلاه ص 75.

78- المادة 31 من قانون 10/11 المرجع السابق

إن اللجان الدائمة تكون ممثلة تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية للمجلس، وتنتخب كل لجنة رئيساً لها من بين أعضائها، وتجتمع بناءً على طلب من رئيسها بعد إعلام رئيس البلدية على أن توكل أمانة الجلسة إلى موظف في البلدية، تتولى كل لجنة دراسة الأمور المعروضة عليها وتحضير القرارات التي تدخل في صلاحيتها، ويكون لكل لجنة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر يعين من قبل رئيس اللجنة، ونذكر على سبيل المثال بعض اللجان الدائمة وفق ما يلي:

أ- لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار

ففي الجانب الاقتصادي فيمكن للبلدية أن تكون مؤسسات عمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وعلى المؤسسة موازنة بين إيراداتها ونفقاتها⁷⁹، وترك مسألة تنظيم سير هذه المؤسسات للتنظيم، كما جعل المشرع البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي كذلك مسؤولة أيضاً عن مواردها⁸⁰، كما يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخطتها التنموي ويتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته⁸¹

ثانياً: لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة

وتتكفل هذه اللجنة في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولا سيما في المجالات التالية:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.

- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

- مكافحة نواقل الأمراض المتحركة.

- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور

- صيانة طرق البلدية.

- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.⁸²

79- المادة 157 من قانون 10/11 المرجع السابق.

80- المادة 169 من قانون 10/11 المرجع السابق.

81- المادة 111 من قانون 10/11 المرجع السابق.

82- المادة 123 من قانون 10/11 المرجع السابق

ب-لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية:

تعمل هذه اللجنة على برنامج المجلس السنوي ولسنوات مدة العهدة الانتخابية، كما تعمل على تنفيذ تماشيا مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية مادة.

أما في مجال التعمير فتتوزد البلدية بكل أدوات التعمير ، وتعمل على اتخاذ كل التدابير اللازمة إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

ت-لجنة الري والفلاحة والصيد البحري:

إن إقامة أي مشروع في إطار البرامج القطاعية للتنمية لابد من أخذ الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة، كما يتخذ المجلس كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار في هذا المجال، كما تساهم البلدية في حماية التربة والموارد المائية وتسهر على الاستغلال الأمثل لها.

ث-لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية:

فقد حث المشرع الجزائري في الفقرة 09 من المادة 122 على حصص الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، كما حث في الفقرة 06 على المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الحوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها، أما الجانب الرياضي فتمثل في الفقرة 04 حيث دعا إلى المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية.

والمتمصفح للجان المجلس الشعبي البلدي يجد أن القانون 10/11 جاء بها مطلقة وعامة، كما وردت متناثرة بين أقسام القانون، و يتم تشكيل اللجان بمداولات المجلس الشعبي البلدي ويجب أن يضمن تشكيلها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس ترسيخا لمبدأ المشاركة في تسيير الشؤون العامة، وكذا لتحقيق التوازن السياسي داخل هيئة المداولة.

يمكن لكل لجنة إحداث خلايا فرعية لدراسة مواضيع في مجالات متخصصة وذلك بموافقة أغلبية أعضاء اللجنة، وأن كل اقتراح تقدمه إحدى اللجان له الصبغة المالية يجب عرضه على لجنة الاقتصاد والمالية لإبداء الرأي فيه قبل عرضه على المجلس.

إن كل أعضاء المجلس الشعبي هم أعضاء في اللجان الدائمة، يمكن لأي عضو أن يشارك في أشغال اللجان الأخرى بعد موافقة رئيس اللجنة المعنية ولا يكون له حق التصويت، تستمر اللجان الدائمة في العمل حتى بعد انتهاء الموضوع الذي كلفت دراسته و إبداء المشورة فيه، لأنه يعهد إليها بأن تقوم بدراسة أخرى في نفس الميدان.

2- اللجان المؤقتة الخاصة

خول القانون للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجانا مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس⁸³، تتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية ويحدد رئيس المجلس عدد أعضائها و اختصاصاتها ومدة أشغالها ويترأسها عضو من المجلس.

تختص كل لجنة بدراسة الموضوعات والقضايا التي تدخل في اختصاصها والمحالة إليها ثم تعد تقريرا، يحال على الرئيس لإدراجه في جدول الأعمال وبذلك تعرض على المجلس ليقوم بمناقشتها والمصادقة عليها، و اللجان هي أجهزة فنية استشارية وأعمالها تحضيرية وذات طبيعة فنية واستشارية، وتنتهي مهمة اللجان المؤقتة بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله.⁸⁴

يمكن للجان أن تستعين بأي شخص من شأنه أن يقدم لها الرأي الاستشاري والمعلومات الواقعية الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة.

83-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، جسر للنشر و التوزيع، الطبعة 01 سنة

2010 ص 206

84-مزياني فريدة المرجع السابق ص 176.

نستخلص من عبارة "أي شخص" أنه بإمكان رئيس اللجنة أن يستعين بأي شخص في اجتماعات اللجان دون أن يكون له صوت في المداولات لأن له معلومات مفيدة لأعمال اللجنة، ولم يحدد المشرع صفة الشخص هل يجب أن يكون له صفة الموظف في مؤسسة عامة يمكن أن يفيدهم بأرائه في مجال تخصصه، أو يكون مواطن من سكان الهيئة المحلية بإمكانه تقديم معلومات تتعلق بأشغال اللجنة نظرا لتخصصه؟ تعتمد المجالس الشعبية البلدية على أعمال اللجان للأسباب التالية:

- لأن دورات المجلس الشعبي المحلي محدودة.

- عدم تفرغ أعضاء المجلس.

- لتخفيف النقص في الكفاءات الناتج عن الانتخابات.

فيقوم المجلس بوضع السياسة العامة بينما تختص اللجان بالدراسة الفنية والتفصيلية اللازمة للموضوعات التي تعرض عليها نظرا لمشاركة ذوو الكفاءات في أعمالها. إن اللجان تتشكل أصلا من بين المجلس الشعبي ولكن يمكن أن تضم أي شخص له خبرة وكفاءة في مجال اختصاص اللجنة.

وبالرجوع إلى قانون البلدية يتبين أن اللجان تتشكل من أعضاء المجلس الشعبي بشرط أن يعكس تشكيلها المكونات السياسية للمجلس الشعبي المحلي، ونص أنه يمكن لرئيس اللجنة أن يستدعي أي شخص يقدم معلومات مفيدة للجنة، ومع ذلك فإننا نتساءل عما إذا كان هذا الحل كافيا لسد النقص في الكفاءات الذي يترتب عن انتخاب المجالس الشعبية المحلية.

مما تقدم يتبين أن اللجان تتشكل أصلا من أعضاء المجلس الشعبي المحلي المنتخبين والاستثناء يمكن استدعاء أي شخص آخر من قبل رئيس اللجنة وهؤلاء الأشخاص لا يتمتعون بحق العضوية ورأيهم استشاري، فيمكن أن يأخذ به أعضاء اللجنة أو يرفضه، لذلك أصبحت مشاركة الكفاءات على مستوى اللجان البلدية معدومة من الناحية العملية.

ونظرا لأن لجان المجلس الشعبي البلدي تتكون في الغالب من غير المختصين في الجوانب الفنية للمشروعات المعروضة عليها يجب إشراك رؤساء الأجهزة الفنية في أعمال اللجان كل في نطاق تخصصه لأن مشاركة ذوي الاختصاص له أثر كبير في اتخاذ القرارات الهامة.⁸⁵

فإن اللجان في العديد من الحالات تسد النقص في لكفاءات الناتج عن انتخابات المجالس الشعبية البلدية، وتعرض تقارير اللجان على المجلس الشعبي ليصدر قراره بشأنها.

إن اعتبارات الكفاية الإدارية تؤكد على الأخذ بنظام السرية، ونظرا لتحقيق التوازن بين الاعتبار الإدارية والسياسية فإن جلسات المجالس المحلية تكون علنية، بينما جلسات اللجان التابعة للمجالس تكون سرية.

ويثبت حضور الأعضاء في جلسات المجلس واللجان بالإمضاء على قائمة اسمية، مهمة اللجان هي دراسة والفحص والتمحيص واقتراح الحلول، يضع رئيس المجلس تحت تصرف اللجان كل الإمكانيات المادية والبشرية لأداء مهامها.

لذلك يجب أن لا يقتصر أعضاء المجلس على الموافقة على أعمال اللجان بل يجب أن تكون لهم القدرة والكفاءة على فهم دراسة التي قامت بها اللجان من خلال الملفات المقدمة له لكي يتمكن من اتخاذ القرارات الملائمة والقائمة على أسس علمية⁸⁶

مما تقدم نستنتج انه نظرا لتعدد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية من الضروري إنشاء لجان للبحث و دراسة المشاكل وتقديم الحلول الناجمة لأن المجلس لا يتوصل في الكثير من الحالات إلى النتائج نظرا لكثرة عدد الأعضاء، صعوبة الاجتماعات، تقوم اللجان في الواقع بالدور الهام في عملية تحضير القرارات و دراستها وبحثها وتحليلها ليتفرغ المجلس المجلس لعملية اتخاذ القرارات ومتابعة تنفيذها.

85- خالد عبد الحميد فراج ، الإتجاهات الحديثة في الإدارة المحلية، ، نبع الفكر، الإسكندرية مصر 1969 ص 219.

86- خالد عبد الحميد فراج، المرجع السابق ص 225.

الفصل الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

إن استقلال البلدية وتمتعها بالشخصية المعنوية والذمة المالية، لا يعني أنها لا تخضع لأي رقابة من سلطة مركزية، هذا يرجع لأنها جزء لا يتجزأ من الإدارة المحلية للدولة، ونجد أن البلدية تتكون أساساً من: هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي، وهيئة تنفيذية يارسلها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها أمين عام⁸⁷

إن المجلس الشعبي البلدي جزء لا يتجزأ من البلدية، وبالتالي تمارس عليه نوع من الرقابة متعددة الصور والأشكال، سوف نقوم بدراستها وفق قانون البلدية 10/11.

الفقرة الأولى: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

إن ممارسة الجهات الوصية للرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تكون بطرق وأساليب متعددة ومختلفة، تأخذ صورتان هما الإيقاف والحل.

1-الحل:

يعرف الحل على أنه إجراء تقوم به الجهة المختصة من أجل العزل الجماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما أنه هو آلية من الآليات الوصائية التي يتم بموجبها إتمام مهام المجلس الشعبي البلدي، بإزالته نهائياً وتجريد أعضائه من صفة المنتخب البلدي⁸⁸.

2- أسباب الحل

إن المشرع الجزائري، حصر الحالات، والأسباب التي يجب أن يحل فيها المجلس الشعبي البلدي، وذلك حرصاً على المحافظة على استقرار وديمومة المجلس، هذه الحالات جسدتها المادة 27 وهي على النحو التالي:

- في حالة خرق أحكام الدستور.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

87-المادة 15 من قانون 10/11، المرجع السابق.

88-عادل بوعمران، البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة سنة 2004 ص 103.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة ثم إثباتها في التسيير الإداري أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.

-في حالة خلافات خطيرة بين الأعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية.

-في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁸⁹.

إن المشرع في هذه المادة وسع نطاق الرقابة، وذلك بتوسيعه لأسباب الحل، حيث أضاف أربع

حالات جديدة مقارنة بالقانون 08/90

حيث أن في الحالة المتعلقة بخرق أحكام دستورية، فإن مهمة الرقابة التشريعية الممثلة في البرلمان أن تنشئ لجنة تحقيق وتطالب بحل المجلس، أما في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس وتكون للرقابة القضائية دور كبير فيها عن طريق المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

أما الحالة الرابعة فهي كثيرة الانتشار في المجالس المحلية وهنا تبقى السلطة التقديرية للوالي الذي يرفع تقريراً مفصلاً لوزارة الداخلية الذي يعرضه على مجلس الوزراء ليتخذ القرار المناسب.

أما في الحالة الثامنة فإن الظروف الاستثنائية كالزلازل والفيضانات ودخول الدولة في مثل هذه الحالات، تعزف عن تنصيب المجلس

الفقرة الثانية: حدود وعراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه

يواجه رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر مجموعة من العوائق التي تحول دون تحقيق الأهداف التي من أجلها قد وُجد، والمتمثلة في العمل على قيام البلدية كهيئة قاعدية بكافة

⁸⁹-المادة 46 من قانون 10/11.

التزاماتها على أكمل صورة، ومن بين هذه العوائق نجد الرقابة المفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء أداء مهامه⁹⁰.

لاشك أن المشرع الجزائري حين يفرض رقابة ما على جهة معينة، فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، فالسلطة القضائية تراقب بعضها بعضا، فأحكام المحكمة يطعن فيها بالاستئناف خلال مدة وإجراءات حددها القانون، وقرارات جهات الاستئناف يطعن فيها بالنقض أمام الجهات القضائية العليا سواء في مجال القضاء العادي أو القضاء الإداري خلال مدة و بإجراءات حددها القانون.

أعمال البرلمان تخضع لنوع معين من الرقابة هو الرقابة على الدستورية بهدف التأكد من دستورية الأعمال التشريعية أمام جهة محددة وبأشكال وإجراءات معينة قانونا، وأعمال السلطة التنفيذية تراقب هي الأخرى رقابة إدارية وأخرى قضائية، فلا هيئة تعلق على القانون⁹¹

إذا كان من أهداف التنظيم الإداري اللامركزية إعطاء الهيئات المحلية المنتخبة استقلالية عن السلطة المركزية في تسيير شؤونها فذلك لا يعني أن يكون هذا التسيير بمعزل عن السلطة المركزية أو أن يلغي وجودها على المستوى المحلي⁹²، لهذا فإن استقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي هي استقلالية نسبية وليست استقلالية مطلقة.

90-بوضياف عمار، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، -الجزائر-تونس-المغرب، م، أ، ب، ق، عدد 01، 2010 ص10.

91-بوضياف عمار، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر - تونس - المغرب- م أ ب ق عدد 01 2010 ص 10

92-قمعاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987 ص48.

الفقرة الثالثة: تكثيف الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في عمله لنوعين من الرقابة بحسب الصفة التي يمارس بها هذا العمل، فهو يخضع للرقابة الوصائية باعتباره عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما تخضع قراراته لرقابة الوصاية الإدارية باعتباره ممثلاً للبلدية وممثلاً للدولة، فبالرغم من الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة التي يفترض استقلاليتها في التسيير باعتباره تستمد سلطتها من الشعب مباشرة دون وسيط، إلا أنه يجب وضع قيود تحت عنوان "السلطة الوصية"، والهدف من ممارسة الرقابة على المجالس المنتخبة هي حماية مبدأ المشروعية⁹³.

تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن المنظمات الإدارية اللامركزية من جهة، وتسعى من جهة أخرى إلى تحقيق المصلحة العام المتمثلة في مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللامركزية ذاتها ومصلحة المواطنين من جهة ثانية⁹⁴.

أولاً: تشديد الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

عمد المشرع الجزائري على تشديد الرقابة الإدارية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بإظهار النزعة المركزية، لذا فرضت عليه الرقابة باعتباره عضواً منتخبا كباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى جانب فرض الرقابة على أعماله.

1- الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضواً منتخبا

تتخذ الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضواً منتخبا كغيره من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عدة صور، من بين هذه الصور نجد الإيقاف والإقصاء والإقالة .

93- بلجل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، م أ ب ق عدد 06 2009 ص 193.

94- بسبيوني عبد الله عبد الغاني أصول علم الإدارة العامة دراسة الأصول و المبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية فرنسا مصر لبنان الدار الجامعية للنشر و الطباعة بيروت ص 386.

أ-الإيقاف كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الإيقاف هو تجميد مؤقت لعضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي، بموجبه يكون عضوا غير ممارس لمهامه، فلا يحق له حضور دورات المجلس الشعبي البلدي ولا يصوت على المداولات طبا للمادة 43 من قانون البلدية 10/11 التي تنص على أنل: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية." في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية⁹⁵."

و باستقراء ما ورد في نص المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 تتبين الحالات التي يتم فيها إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل هذه الحالات كالاتي:

- حالة متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي قضائيا بسبب جنائية لها صلة بالمال العام.
- حالة متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي قضائيا بسبب جنحة لها صلة بالمال العام.
- حالة ارتكاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لأعمال مخلة بالشرف.
- إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم بعد ق ا ر ر مغل من الوالي، لكن في حالة إثبات برائته، يستأنف تلقائيا و فوراً.

كما أنّ هناك إجراء قد غفل المشرع أن ينص عليه في حالة الحكم ببراءة المنتخب، وذلك الإجراء هو إعادة الاعتبار له حفاظا على سمعته السياسية.

وفقا لما نصت عليه المادة 72 من قانون البلدية رقم 10/11 يترتب عن إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلزامية استخلافه، ويتبين هذا في الفقرة الثانية من هذه المادة المذكورة بنصها على "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، حيث يقوم

95-المادة 43 من قانون البلدية رقم 10/11 السالف الذكر

المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإذا تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁹⁶.

ب- الإقصاء كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر الإقصاء إجراء يثبت إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو سقوط كلي ونهائي لعضويته، ويكون إجراء الإقصاء بقوة القانون، حيث نظمه المشرع الجزائري في المادة 44 من قانون البلدية رقم على أنه "يُقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"⁹⁷.

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:

- 1- من حيث السبب: يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.
- 2- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية.
- 3- من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتماثل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية.
- 4- من حيث الشكل و الإجراءات: الإجراء الرئيسي والجوهري يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء⁹⁸

ت- الإقالة كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الإقالة تختلف عن الاستقالة، إذ أنّ هذه الأخيرة تكون إرادية أما الإقالة فتكون بقوة القانون لا دخل لإرادة العضو المنتخب فيها أي حكمية فالمشرع الجزائري لم يتناول الإقالة صراحة في القانون 10/11، إلا أنه أشار إليها باستعمال مصطلح "الاستقالة التلقائية" وهذا ما نص المادة 45 منه منه:"يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 03 دورات عادية في خلال نفس السنة.

96-المادة 72 الفقرة 2 و 3 من قانون البلدية رقم 10/11 السالف الذكر.

97-المادة 44 من قانون البلدية 10/11..

98-بعلبي محمد الصغير، القانون الإداري ، التنظيم الغداري ، النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر

2004 ص 170 و 171.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، و يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي بعد سماع المنتخب المعني .ويخطر الوالي بذلك⁹⁹ "

2- الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتخذ الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي عدّة أشكال منها المصادقة الإلغاء و الحلول.

1- المصادقة كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

في إطار الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي له حق إصدار قرارات قصد:
- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته.

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.

- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء.

- تفويض إمضائه¹⁰⁰

كل هذه القرارات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد الإعلام عليها سواء عن طريق النشر عندما تتضمن أحكاما عامة أو عن طريق التبليغ الفردي بأي وسيلة من الوسائل القانونية في الحالات الأخرى.¹⁰¹

ذلك أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع للمصادقة من طرف الوالي حسب نصت عليه المادة 99 من قانون 10/11 .

المشروع الجزائري لم ينص في هذه المادة إلا على خضوع القرارات المتضمنة الأحكام العامة لرقابة الوصاية في مدى مشروعيتها .أما فيما يخص القرارات الفردية لم ينص القانون

99-المادة 45 من قانون 10/11 .

100- المادة 96 من قانون البلدية 10/11 ..

101-المادة 97 من قانون البلدية 10/11

الجزائري على إخضاعها للمصادقة، إلا أنه عمليا لا تلقى هذه القرارات طريقا للتنفيذ إلا بعد الموافقة المسبقة للوالي. كل هذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على هيمنة الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- الإلغاء كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

الوالي يلغي قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي المخالفة للقانون أو التنظيم خلال مدة شهر من إرسالها إلى مصالح الولاية وإلا لا يمكنه الاعتراض على تنفيذها كمبدأ عام. إلا أن المشرع الجزائري أبقى في يد الوالي وسيلة قانونية أخرى و هي أن يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي تعليق تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبصفة مؤقتة إذا كان من شأنه ذلك أن يمس بالنظام العام.

عليه فإنه في حال فوات مدة الشهر وبدون إلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو رفض المجلس الشعبي البلدي لطلب الوالي بتعليق قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه لم يبق أمام الوالي إلا اللجوء للقضاء لإلغاء أو تعليق هذه القرارات، بحيث لا يمكن تصور حدوثه من الناحية العملية لوجود المصادقة المسبقة والصريحة.

من ذلك نستنتج أن تدخل الوالي في سير الشؤون المحلية يبقى قائما وبدون ربطه بأجال بواسطة الوسائل القانونية التي زوده بها المشرع¹⁰² ، فهذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية، حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية، حيث يؤدي هذا المظهر إلى القضاء على التصرف برمته بأثر رجعي منذ يوم صدوره فيصبح وكأنه لم يكن.¹⁰³

3- الحلول كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الحالات التي يمكن للسلطة الوصية أن تحل فيها محل رئيس المجلس الشعبي في¹⁰⁴:

102- بلعباس بلعباس المرجع السابق ص 147.

103- شيهوب مسعود المرجع السابق ص 127.

104- المادة 100 و 101 من قانون البلدية 10/11

أ-الحالة الأولى: يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي في حالة عدم قيام سلطات البلدية بكافة الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة العمومية، كذلك السكنية العمومية وديمومة المرفق العام، عدم التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية

ب-الحالة الثانية: في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إعداره، بمجرد انقضاء الآجال المحدد بموجب الأعدار يحل الوالي تلقائيا محل رئيس المجلس الشعبي البلدي. انقضاء الآجال المحدد بموجب الإعدار يحل الوالي تلقائيا محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3-الحالة الثالثة: في حالة حدوث اختلال داخل رئيس المجلس الشعبي البلدي ولم يصوت على الميزانية فإن الوالي يصادق عليها ويقوم بتنفيذها وفقا للشروط المحددة في القانون¹⁰⁵

المطلوب من رئيس المجلس الشعبي البلدي الخضوع لتعليمات الوالي فيما يراه مناسبا أو موافقا للقانون من حيث وجهة نظره وفي حالة رفضه لذلك فإن سلطة الحلول تبقى سيفا معلقا على رقابة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، هذا ما يبقى كما جاء أعلاه هيمنة السلطة الوصية على الشخص اللامركزي قائمة¹⁰⁶

ثانيا: الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

جميع أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون خاضعة لرقابة القضاء، إذا ثبت التجاوز والخرق للقوانين والتنظيمات سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية أو قرارات تنفيذية لمداوات المجلس الشعبي البلدي، وعليه تثار مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تسيير المرفق العام.

105-المادة 102 من قانون البلدية 10/11

106- بلعباس بلعباس المرجع السابق ص 149.

المشرع الجزائري أقرّ في قانون البلدية مسؤولية البلدية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع إمكانية رجوع البلدية على رئيسها في حالة ارتكابه لخطأ شخصي، فكل قرار يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يراعي بعين الاعتبار آراء المصالح التقنية المؤهلة قانونا ويلحق ضررا في حق المواطنين والبلدية أو الدولة يتعرض للعقوبات المنصوص عليها قانون¹⁰⁷

سنتناول الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للحالة المدنية ثم ننتقل إلى الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا إداريا و أخيرا الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف

1- الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للحالة المدنية

إنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصفة الضابطة للحالة المدنية، فأتداء ممارسته هذا الأخير لوظائفه المتعلقة بالحالة المدنية أو عن طريق مفوضيه قد يصدر منهم أخطاء تلحق الضرر للغير أو للمصلحة العامة. لذلك أخضع قانون الحالة المدنية، ضابط الحالة المدنية للرقابة القضائية وأسندت مهمة هذه الأخيرة إلى النائب العام المختص إقليميا.

يتحمل رئيس المجلس الشعبي البلدي نوعين من المسؤولية باعتباره حامل لصفة ضابط الحالة المدنية المتمثلة في:

أ- المسؤولية المدنية: إذا وقع تحريق في سجلات الحالة المدنية بالتزوير أو التحريف أو في وثائق الحالة المدنية قائمة مادامت هذه السجلات في عهده. فالمسؤولية المدنية مؤسسة على القواعد العامة للمسؤولية المدنية المنصوص عليها في المادة 124 من القانون المدني الجزائري¹⁰⁸

107-المادة 144 و 145 من قانون البلدية 10/11

108- المادة 124 من القانون المدني

بالتالي فإنّ دعوى التعويض على أخطاء ضابط الحالة المدنية تثار بصفة أصلية مباشرة أمام المحاكم العادية، فمسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للحالة المدنية هي مسؤولية شخصية لنص المادة 26 من قانون الحالة المدنية يمارس ضباط الحالة المدنية مهامهم تحت مسؤوليتهم و مراقب النائب العام

ب- المسؤولية الجزائية: هذه المسؤولية تترتب بمجرد وجود ضرر يلحق المجتمع وهذا الضرر يكمن في المخالفات التي يرتكبها ضباط الحالة المدنية أثناء ممارستهم لوظائفهم هذا ما نصت عليه المادة 441 من قانون العقوبات التي تنص على معاقبة ضباط الحالة المدنية بالسجن من 10 أيام إلى شهرين وبالغرامة المالية من 50 إلى 500 دينار جزائري أو بإحدى هاتين العقوبتين وذلك إذا ما ارتكبوا الأفعال الآتية:

- إذا سجلوا وثيقة الحالة المدنية في ورقة منفصلة أو في دفاتر سجلات غير معدة رسميا لذلك.

- إذا سجلوا عقد الزواج دون احترام السن القانونية للزواج ودون احترام الأركان والشروط الأساسية الخاصة به كالعدة عند الطلاق والوفاة وزواج امرأة ثانية دون إشعارها بالزوجة السابقة.

- إتلاف السجلات أو نزع أو ارق منها أو وقوع تحريف للوثائق نتيجة إهمالهم وعدم محافظتهم طبقا للمواد 215، 159 و 158 من قانون العقوبات 2 والتي تحدد العقوبات إلى ما بين 5 و 10 سنوات ومن هنا تظهر أهمية هذه المسؤولية ونقل أعباءها على رؤساء البلديات.

2- الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا إداريا

إنّ الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة، هذا ما نصت عليه المادة 32 من دستور¹⁰⁹ 1996 لكن المصلحة العامة تتطلب فرض بعض القيود على هذه الحريات وعليه وجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحدّ من التعسف في ممارستها. في حالة ما إذا أثبتت الجهة القضائية أنّ الإدارة قد تجاوزت الحدود وأنّ مقتضيات النظام العام

109-المادة 441 من قانون العقوبات.

غير متوفرة في القضية المعروضة عليها، جاز لها إلغاء كل القرارات في هذا المجال وإن اقتضى الأمر تعويض الطرف المتضرر.

القرارات غير الشرعية يكون إلغاؤها وإبطالها بناء على طلب المواطنين المعنيين، وللقاضي الذي ينظر في الموضوع بناء على دعوى القضاء الكامل أن يدين الإدارة¹¹⁰ أو يحكم عليها بدفع تعويضات وفوائد. كما أن القاضي الذي ينظر في القضايا العادية يمكنه من رقبة شرعية ممارسة سلطات الضابطة، وحتى تكون أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي موافقة لمبدأ الشرعية لابد من توفر شروط منها: لا بد من توفر شروط منها:

- أن يكون هدف عمل الضابطة الإدارية هو تحقيق النظام العام، وإلا يعتبر تجاوزا للسلطة.

- أن تكون إجراءات الضابطة منسجمة مع نوع الخطر الذي يهدد النظام العام.

- أن تكون هناك مساواة في تطبيق إجراءات الضابطة بين المواطنين.

أما سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الظروف الاستثنائية) الكوارث الطبيعية، الحروب و الأزمات الخطيرة (ضيقة باعتبار أن الضابطة الإدارية هنا تكون من شأن السلطة المركزية.

3- الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف

قانون المحاسبة العمومية 21/90 حدد الأمرين بالصرف في مادته الأولى¹¹¹، وذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف على مستوى البلدية، تقع عليه مسؤولية مدنية و جزائية في حالة مخالفته للقوانين وخرقها عند إعداد وتنفيذ من ميزانية البلدية، وباعتباره أمر بالصرف فهو يخضع لرقابة مجلس المحاسبة طبقا لنص المادة 210 من قانون البلدية الجديد التي نصت على أن: " تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية

110-بوضياف عمار المرجع السابق ص 200.

111-المادة 01 من قانون الحاسبة 21/90

وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقاً للتشريع الساري
المفعول¹¹².

لمجلس المحاسبة أن يطلب من الهيئة الوصية الاطلاع على جميع التقارير التي تعدها عن
حسابات الهيئات التي تقع تحت وصايتها والأمر بالصرف ملزماً بتقديم الحسابات الإدارية
إلى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة، كما بيدي مجلس المحاسبة التوصيات و
الاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير البلدية، وله في ذلك أن يوجه الاتهام ويحمل
المسؤولية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

بعد التأكد من نتائج التحقيق، وبهذه الصفة عمل غرفة الاتهام، وله أن يصدر عقوبات
المخالفات الخاصة بقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية، والتي تكون بغرامات مالية
لا تتجاوز الراتب السنوي الإجمالي للمعني بالمخالفة ويمكن للأمر بالصرف الموجه له
الاتهام أن يستعين بمحامي أو مساعد يختاره.¹¹³

قرار غرفة الاتهام ترسل إلى السلطة الوصية لمتابعة التنفيذ وللمعني طلب م ا رجعة قرار
مجلس المحاسبة والطعن فيه، حيث حددت مدة الطعن بسنة واحدة في حالة ما إذا صدر
القرار موضوع الطعن على أساس وثائق اتضحت فيما بعد أنها خاطئة، فلرئيس المجلس
الشعبي البلدي سلطة توقيف آثار القرار بعد استشارة رئيس الغرفة.

استئناف قرار مجلس المحاسبة في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن،
كما أن القرار الصادر عن مجلس المحاسبة قابل للطعن بالنقض طبقاً لقانون الإجراءات
المدنية والإدارية، فمجلس المحاسبة هو الآخر سلطة تعديل القرار الذي اتخذته الأجهزة

112-المادة 210 من قانون البلدية 10/11

113-بلعباس بلعباس المرجع السابق ص 164.

الإدارية بشأن حسابات المراقبة من طرفها ويمكن للأمر بالصرف أن يطعن بقرارات أجهزة المراجعة الإدارية أمام مجلس المحاسبة.¹¹⁴

و نظرا للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف وجب على السلطات المركزية أن توفره كامل الوسائل البشرية والمالية لضمان السير الحسن لأعماله.

الفقرة الرابعة: عراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي لمهامه

لا يكفي أن تمنح الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى نحتكم بمدى استقلاليته، فمن الضروري أن نتأكد من إمكانية ممارسة هذه الصلاحيات والاختصاصات بتوفير الوسائل والآليات الضرورية لتحقيقها في أرض الواقع، فتحويل الصلاحيات لابد أن يرافقه تحويل وتوفير الموارد والمقصود هنا الموارد البشرية والموارد المالية.

إن العنصر البشري يكتسي أهمية كبيرة في فعالية الأداء، لكنه لا يوجد نص قانوني ينظم الوضعية القانونية من حقوق وواجبات ومسؤولية للمنتخب المحلي إلا ما ورد في قانون البلدية وقانون الانتخابات، فدور المجلس الشعبي البلدي في التنمية المحلية ومدى مساهمته في صنع القرار والتنفيذ مؤشرا على تبعيته وضعف وسائله. و لمباشرة رئيس المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته لابد من توفر موارد مالية كافية، لكن موارد البلدية مؤشرا على محدودية استقلالها.

أولا: تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية

تعتبر الحوكمة المحلية هي مجموع من الآليات والعمليات على المستوى المحلي، والتي من خلالها يستطيع الأفراد التعبير عن مطالبهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم والحوار فيما بينهم عن طريق المشاركة البعدية في صنع القرار، فالحوكمة المحلية إذن تتضمن مجموعة من

114- بلعباس بلعباس المرجع السابق ص 165.

المؤسسات والآليات لتمكين المواطن من مناقشة الآراء المختلفة وممارسة الحقوق والواجبات على المستوى المحلي.¹¹⁵

من العوامل التي تسبب في عرقلة عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي نجد طبيعة النظام الانتخابي الجزائري، إلى جانب عدم فعالية مساهمة المجتمع المدني في صنع القرارات المحلية.

ثانيا: طبيعة النظام الانتخابي الجزائري

تعتبر الانتخابات إحدى آليات الديمقراطية، التي تعكس رأي الشعب و إرادته وحرية في اختيار ممثلين له، يعبرون عن أمانيه وأن الحريات المحلية هي جزء من الحريات العامة التي هي أساس كل نظام ديمقراطي¹¹⁶، و في الجزائر شهد النظام الانتخابي الكثير من التغيرات كانت في غالبيتها مرتبطة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت بها.

إن نظام الحكم في الجزائر ومنذ الاستقلال إلى غاية 1989 تميز بالشمولية ونبذ القيم الديمقراطية، إذ رفض المؤسس الدستوري التعددية الحزبية رغم وجود تناقضات في الطبقة السياسية، غير أن التطور السريع للمجتمع الجزائري كشف عن نظام الحكم عن طريق الحزب الواحد، والذي كان من بين أهم العوامل للانتقال إلى نظام التعددية الحزبية¹¹⁷.

-115

BennacerNasseredine, Gouvernance des territoires littoraux et gestion durable des ressource hatietique dans labais de Bejaia,mémoire de magister faculté des science des gestion,université A.Mira,Béjaia,2010 ,p14

116- قصير مزياي فريدة، "الأخذ بنظام التعددية الحزبية ضرورة لإصلاح النظام الانتخابي"، الملتقى الوطني حول إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر -الضروريات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل يومي 08 و 09 2010 ص 27.

117- لرقم رشيد، "أنظمة الانتخاب في الجزائر -بين الإصلاح ومحاولات الحفاظ على ال وضع القائم"-، الملتقى الوطني حول "إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر- الضروريات والآليات"-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جيجل يومي 08 و 09 2010 ص 39 و 40.

بانتقال النظام من الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية وجب إعادة النظر في قانون الانتخابات، حيث صدر قانون الانتخابات في 7 أوت 1989 ومن ضمن التعديلات التي جاء بها أن المترشح للمجالس المنتخبة مسموح به للجميع باسم جمعية ذات طابع سياسي أو المترشح الحر ولا يقتصر على قائمة المترشحين التي يقدمها حزب جبهة التحرير. حيث جمع قانون الانتخابات بين نظامي الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية وبعدها اعتمد نظام التمثيل النسبي¹¹⁸

أول انتخابات تعددية محلية كانت عام 1990 ، والتي انبثقت عنها مجالس سيطرت على أغلبها الحزب الإسلامي الجبهة الإسلامية للإنقاذ وما تلاها بعد الدور الأول من تشريعات 1991 التي أحرز فيها نفس الحزب على أغلبية المقاعد، دخلت خلالها الجزائر في أزمة سياسية أدت إلى حل الحزب وتوقيف المسار الانتخابي.

منذ 1997 إلى حد الآن نظمت أربع انتخابات محلية، ولم ينتج عن ذلك تغير في المنظومة القانونية التي كرستها المرحلة الانتقالية ولا في الممارسات التي نتجت عنها، إذ تشهد البلديات وضعية أقل ما يقال عنها أنها مزرية وفوضوية بفعل الاستقرار في المجالس المحلية، بالإضافة إلى الإشكالات التي تطرحها عملية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفقرة الخامسة: هيئات البلدية :

حسب المادة 15 من قانون البلدية فإن هاته الأخيرة تتوفر على : هيئة مداولة و هي المجلس الشعبي البلدي، و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية

أولا : المجلس الشعبي البلدي :

أبقى القانون الجديد على نظام الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة التداولية في البلدية ، وتولى القانون العضوي للانتخاب 01-12 المؤرخ في 12

118-تصير مزياني فريدة، المرجع السابق ص 30

جانفي 2012 تفصيل تشكيل المجلس ونظام إنتخابه من حيث شروط الترشح ونمط الاقتراع.

وحسب المادة 65 من القانون العضوي للانتخاب 16-10 ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ويتشكل المجلس الشعبي البلدي من أعضاء يختلف عددهم حسب عدد سكان البلدية ، ويتراوح عدد أعضاء حسب المادة 80 بين 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة و43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 أو يفوقه.

ويعقد المجلس الشعبي البلدي 06 دورات في السنة بمعدل دورة كل شهرين وفق نص المادة 16 من قانون البلدية 11-10 ويمكن أن يجتمع المجلس في دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسها أو ثلثي الأعضاء أو الوالي .

والملاحظ أن القانون الجديد نص على دورات استثنائية تعقد بقوة القانون، حيث نصت المادة 18 على أنه في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس بقوة القانون ويخطر الوالي فورا بذلك، لكن المشرع لم يحدد معيار الظرف الاستثنائي الذي يرتبط بالخطر الوشيك، ولم يحدد الآلية العملية التي تفعل تطبيق هذه المادة، إذ لا يشير نص المادة إلى الجهة التي تقدر هذا الظرف وتطلب إجماع المجلس.

وجلسات المجلس الشعبي البلدي علنية من حيث الأصل بحيث تكون مفتوحة للمواطنين ولكل مواطن معني بموضوع المداولة وأبقى المشرع في نص المادة 26 على نفس الحالتين اللتين تجعلان جلسة المجلس مغلقة وهي:

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

-دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

ويشكل المجلس الشعبي البلدي لجانا دائمة تتعلق بالمسائل التابعة لمجال اختصاصه، وحددت المادة 31 عدد هذه اللجان تبعا لعدد سكان البلدية، ويجب أن تضمن تشكيلة اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيبة السياسية للمجلس.¹¹⁹

ثانيا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي :

- يتولى صلاحيات البلدية باعتباره المجلس المنتخب والهيئة التداولية , وحفظ القانون 11-
- 10 للمجلس البلدي اختصاصاته التقليدية، حيث يتداول المجلس في المجالات الاقتصادية و الإجتماعية والثقافية المختلفة التي أختصرها القانون الجديد في 04 قطاعات رئيسية هي:
 - التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز .
 - التربية والحماية الاجتماعية، والرياضية والشباب والثقافة والتسليية والسياحة .
 - النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.
 - التهيئة و التعمير .

وفي سبيل قيام المجلس الشعبي البلدي بهذه الاختصاصات المتنوعة وإشباع الحاجات العامة للمواطنين على المستوى المحلي يمكن له استعمال أساليب مختلفة لإدارة المصالح العمومية للبلدية كالأستغلال المباشر والمؤسسة العمومية والمحلية أو الامتياز.¹²⁰

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية للبلدية، إذ تتميز البلدية في الجزائر بوحدة قيادة الهيئتين التداولية والتنفيذية التي يجسدها عضو ينتخب حسب المادة 62 من قانون البلدية 11- 10 للعهد الانتخابية و وقد فصل هذا القانون في كل ما يتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي في فصل كامل سواء من حيث تعيينه وانتهاء مهامه، أو من حيث صلاحياته .

119-المادة 35 من قانون البلدية 10/11.

120-المادة 150 الفقرة 02 من قانون البلدية 10/11.

1- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه:

حسب المادة 65 من قانون البلدية 11-10 فإنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

غير أن القانون العضوي للانتخاب 12-01 نظم كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بشكل مختلف تماما عن ما تضمنته المادة 65 من قانون البلدية، ذلك أن المادة 80 من قانون الانتخاب نصت على أن المترشح للانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي يقدم من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد .

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح .

وفي الحالتين الأخيرتين يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المرشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثان خلال 48 ساعة الموالية للدور الأول، ويعلن فائزا المرشح الذي حاز على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المرشح الأصغر سنا.

وقد طرح عمليا غداة الانتخابات المحلية لسنة 2012 إشكال حول كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، وأي الحكمين أولى بالتطبيق قانون البلدية أو قانون الانتخاب، وقد أعلنت وزارة الداخلية أن قانون الانتخاب هو المنظم لمسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، يضاف إلى ذكر أن قانون الانتخاب 12-01 صدر بعد قانون البلدية، ونص في المادة 237 منه على أنه تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون .

أما فيما ينص إنهاء رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد تنتهي بطرق عادية , وتنتهي أيضا بالطرق التي تنتهي بها عضوية المجلس باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو عضو منتخب أصلا ويسري عليه ما يسري على أعضاء المجلس .

تنتهي مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هذه إما بالاستقالة أو تخليه على المنصب، ويشترط في الاستقالة أن يدعو رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس لتقديمها أمامه والتي تثبت بمداولة من المجلس ويتم إرسالها للوالي، وتصير هاته الاستقالة نافذة ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي حسب نص المادة 73.¹²¹

ويعد متخليا عن المنصب كل رئيس لم يجتمع لتقديم استقالته كما ذكرنا سابقا، أو في حالة الغياب الغير مبرر لأكثر من شهر، ويعلن هذا التخلي من المجلس الشعبي البلدي و في حالة ما إذا انقضت مدة 40 يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في دورة استثنائية ، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب .¹²²

2- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي : ¹²³

بقي القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل بذلك الدولة والبلدية، وله اختصاصات تختلف باختلاف صفته.

1/2- اختصاصات رئيس المجلس الشعب البلدي كممثل للبلدية :

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية كما يمثلها أيضا في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويقوم رئيس المجلس تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي وباسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها، ونصت المادة 82 قانون البلدية بجميع

121-بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر، الجزائر، 2010، ص 217.

122-المادة 75 من قانون 10/11.

123-أنظر

التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارة مداخلها، والأمر بصرف النفقات، ومتابعة تطور مالية البلدية وغيرها، كما يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 83 على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.¹²⁴

2/2- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة :

بقيت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة واسعة مقارنة باختصاصاته كممثل للبلدية، ونصت المادة 85 من قانون 10-11 على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل الدولة، وبهذه الصفة فإن رئيس المجلس يتمتع باختصاصاته أهمها:

أ- ضابط الحالة المدنية :

حددت المادة 87 من قانون البلدية 10-11 الاختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الحالة المدنية مثل استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفاة، وتدوين العقود والأحكام في سجل الحالة المدنية، ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه الصلاحيات تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً، كما يمكن له تفويض إمضائه في هذا المجال وتحت مسؤوليته للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين والى كل موظف بلدي .

ب- ممارسة الضبط الإداري:

من خلال الحفاظ على النظام العام وحددت المادة 94 من 10-11 عدد كبير من الاختصاصات التي تتعلق بمهام الضبط العام والخاص.
-يقوم تحت إشراف الوالي تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على النظام والسكينة و النظافة العمومية .

124-الجدير بالذكر أن المادة 84 من قانون 10/11 منعت رئيس المجلس الشعبي البلدي من رئاسة المجلس أو تمثيل البلدية أمام القضاء، أو إبرام عقود أو تنفيذ أي من قرارات ناجمة عن مداولة في الحالة التي تكون مصالحه تتعارض مع مصالح البلدية باسمه الشخصي او باسم زوجه أو أصوله أو فرعه للدرجة الرابعة

- تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة ، والسهر على احترام التشريع والتنظيم المتعلقين بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية حسب المادة 95.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بهذه الاختصاصات تحت إشراف ورقابة الوالي، وتصبح الرقابة في هذه الحالة رقابة رئاسية تدريجية، وما يؤكد ذلك أن قرارات رئيس المجلس المتعلقة بالتنظيمات العامة لا تصبح نافذة إلا من بعد شهر من تبليغها الوالي، وفي حالة الإستعجال يمكن أن ينفذ فوراً هذه القرارات بعد إعلام الوالي¹²⁵، وهو ما يعني أن الوالي يبسط رقابة على هذه القرارات.¹²⁶

من هذه الناحية فإن الوالي يملك سلطة للحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، عندما يتم هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، وذلك بعد أعذاره ومنحه أجلاً لقيام بذلك.¹²⁷

رابعاً: إدارة البلدية: 128

نص القانون 10-11 على وضع إدارة البلدية ذكرت تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية وحسب المادة 126 من نفس القانون فإن تنظيم وحجم إدارة البلدية يتحدد حسب أهمية الجماعة وحسب المهام المسندة لها.

ويحتل الأمين العام في الواقع مركزاً هاماً في البلدية وهو المحرك الأساسي لنشاطها، ويعين الأمين العام للبلدية بمرسوم رئاسي بالنسبة للبلديات مقر الولاية، ويتولى الأمين العام تحت

125- المادة 99 من قانون 10/11.

126- عبيد لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، د.س.ن، ص 17.

127- المادة 101 من قانون 10/11.

128- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية في الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2013، ص 92.

- سعيد بوعلي نسرين شريقي، عمارة مريم، القانون الإداري، الطبعة 02، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر 2016، ص

سلطة رئيس البلدية حسب المادة 129 ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي، وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية .

خامسا: الرقابة على البلدية :

أحتفظ المشرع في قانون البلدية 11-10 بالصور التقليدية للرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل هاته الرقابة أعضاء المجلس وأعماله، إضافة إلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة من خلال حله.

1- الرقابة على الأعضاء :

وتتمثل هاته الرقابة في التوقيت لكل عضو محل متابعة جزائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية والتوقيف المؤقت إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، ويكون التوقيف بقرار من الوالي¹²⁹، وحسب المادة 44 فإنه يقتضى بقوة القانون كل عضو أصبح محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 المتعلقة بالتوقيف، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار، وأضاف القانون 11-10 صور جديدة للرقابة على الأعضاء تتمثل في الاستقالة التلقائية، إذ نصت المادة 45 على أنه يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس كل عضو منتخب يغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة.¹³⁰

وفي حالة تخلف العضو المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا، ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعين ويخطر الوالي بذلك.¹³¹

129-المادة 43 من القانون نفسه.

130-عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية و تطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر سنة 1984 ص 233.

131- نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، كلية الحقوق جامعة الإخوة متتوري، قسنطينة 2016، ص 283.

2- الرقابة على الأعمال :

تتخذ الرقابة على الأعمال المجلس الشعبي البلدي صورتان :

أ- المصادقة: المبدأ أن مداوات المجلس البلدي حسب المادة 56 من قانون 10-11 قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخها إيداعها بالولاية، لكن يرد على هذا المبدأ استثناء بحيث نصت المادة 57 على المداوات لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوالي عليها، وتتمثل هذه المداوات في :

- الميزانيات والحسابات .

- قبول الهبات والوصايا الاجنبية .

- اتفاقية التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية .

غير أن هذه المداوات تعتبر في حكم المصادقة عليها في حالة عدم إعلان الوالي لقراره بشأنها خلال ثلاثين يوما من إيداعها لدى الولاية.¹³²

ب- البطلان :

نص قانون 10-11 على صورتين للبطلان، الأولى تتعلق ببطلان مقرر بقوة القانون وذلك في الحالات التي نصت عليها المادة 59 وهي :

- المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقانون والتنظيمات

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحرر باللغة العربية.

الملاحظ أن المشرع نص على الوالي يعاين بطلان المداولة بقرار وهذه الصياغة في رأسنا غامضة ، ولا تدل على المعنى المقصود، وذلك أن قرار الوالي ليس إلا كاشفا لبطلان المداولة بقوة القانون، وكان الأصح في رأينا النص على أن الوالي يعلن البطلان بقرار.¹³³ وتتعلق الحالة الثانية للبطلان بحالة تعارض المصالح وتكون عندما تتعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد الأعضاء سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم، أو أصولهم

132- المادة 58 من قانون 10/11.

133- شيتور جلول، المركز القانوني لرئيس مجلس الشعبي البلدي ، م.ع.إ، عدد 03 الجزائر سنة 2002، ص 183.

أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وفي هذه الحالة يمنع على هؤلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا عدت المداولة باطلة.¹³⁴

ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي، والواضح حسبما نرى أن تقدير وضعية تعارض المصالح يعود إلى الوالي، والواضح حسبما نرى أن تقدير وضعية تعارض المصالح يعود إلى الوالي طالما أن القانون ألزمه بتعليل قراره في الحالة التي يقرر فيها البطلان .

سادسا: - حل المجلس الشعبي البلدي :

تعتبر هاته الصورة من أخطر صور الرقابة على المجالس المحلية لأنها تهدف إلى إنهاء الوجود القانوني لهذه المجالس، ولذلك فإن حل المجلس الشعبي البلدي مقيد بشروطها وإجراءات حددها قانون 10-11 ، وحسب المادة 46 فإن حله والتجديد الكلي له يتم في الحالات التالية:¹³⁵

- خرق أحكام دستورية .
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
- استقالة جماعية لأعضاء المجلس .
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة يتم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 (استخلاف الأعضاء) .
- خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، وبعد أعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

134-المادة 60 من قانون 10/11 .

135-عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية ، دار الهدى، الجزائر، 2011 ص 42.

- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .¹³⁶

ويتم حل المجلس الشعبي البلدي بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، ويعين الوالي متصرفا ومساعدين لتسيير شؤون البلدية إلى غاية انتخاب مجلس جديد وذلك خلال مدة أقصاها 06 أشهر من تاريخ الحل.¹³⁷

136- بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق جامعة بن عكنون جامعة الجزائر 2003.

137- بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق جامعة سطيف ، 2005.

-بن ناصر بوالطيب ، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة 2011.

الفصل الثالث: الولاية وفق قانون 07-12:

صدر قانون الولاية 07-12 في 21 فيفري 2012،¹³⁸ وعرف المشرع في المادة 01 من هذا القانون الولاية بأنها: الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.¹³⁹

وقد أبقى المشرع على الدور الأساسي للولاية باعتبارها حلقة وصل بين الجماعات القاعدية الأساسية وهي البلديات والتي تمثل الحاجات المحلية، وبين الدولة وتكون وظيفة الولاية بالتدخل في التوفيق بين المصالح المحلية والوطنية من خلال كونها فضاء تنفيذ السياسات العمومية المشتركة بين الجماعات الإقليمية للدولة.¹⁴⁰

الفقرة الأولى:- هيئات الولاية:

حسب المادة 02 من قانون الولاية فإن لهذه الأخيرة هيئتان هما:
. المجلس الشعبي الولائي.
. الوالي.

أولا:- المجلس الشعبي الولائي :

أبقى القانون 07-12 على نظام الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي تماما كما هو الحال عليه للمجلس البلدي وتولى القانون العضوي للانتخاب 01-12 تفصيل تشكيل المجلس الولائي ونظام انتخابه.

138- صدر قانون الولاية 07/12 في الجريدة الرسمية العدد 07 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

139- حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسة الإدارية، دار خلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر 2012، ص74.

140- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة و الشريعة الإسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية، 2008، ص80.

فتان صابرينة، صلاحية الوالي في مجال الحفاظ على الأمن و الحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 2013، ص 114.

1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

حسب المادة 65 من القانون العضوي للانتخاب 12- 01 ينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة , ويتشكل المجلس الشعبي البلدي والولائي من أعضاء يختلف عددهم حسب عدد سكان الولاية، ويتراوح عدد أعضاء المجلس حسب نص المادة 82 بين 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة و 55 عضو في الولايات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 1250001 نسمة .

وينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية، وحسب المادة 59 من قانون الولاية 12_07 فإن المرشح للانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي يقدم من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية للمقاعد , يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.¹⁴¹

وفي الحالتين الأخيرتين يعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المرشح الذي يحصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات، وفي حال عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المرشحين الحائزين على المرتبة 01 و 02 يجرى دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية للدور الأول، ويعلن فائزا المرشح الذي حاز على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات المعلن عنها , يعلن فائزا المرشح الأكبر سنا.¹⁴²

ويلاحظ أن المشرع في قانون الولاية تراجع عن الدعم الذي أعتمده في قانون البلدية 11-10 فيما يتعلق بتعيين رئيس المجلس في الحالة التي تتساوى فيها أصوات المرشحين في الدور الثاني , حيث حدد في قانون البلدية إعلان المرشح الأصغر سنا.

141- راجع المادة 59 من قانون الولاية.

142- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2010.

تنتهي مهام رئيس المجلس الولائي إما بإعلان تخليه من قبل المجلس في الحالة التي يغيب فيها الرئيس عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول (المادة 64) أو باستقالته التي يعلنها أمام المجلس الشعبي الولائي، وتكون هاته الاستقالة سارية من تاريخ تقديمها للمجلس.

2- سير المجلس الشعبي الولائي :

يعقد المجلس الشعبي الولائي الذي يعد هيئة المداولة في الولاية أربعة دورات عادية في السنة وفق ما نصت عليه المادة 14 من قانون الولاية 07-12، ويمكن حسب المادة 15 أن يجتمع المجلس في دورات غير عادية بطلب من الرئيس أو ثلث الأعضاء أو الوالي كما يجتمع المجلس بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية .

وجلسات المجلس الشعبي الولائي من حيث الأصل حسب ما نصت عليه المادة 26 من قانون الولاية، ويمكن أن يقرر المجلس التداول في جلسة مغلقة في حالتين:

- الكوارث الطبيعية والتكنولوجية .
- دراسات الحالات التأديبية للمنتخبين .

ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، وإذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام على الأقل تكون صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين.¹⁴³

ويشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة أو خاصة تتعلق بالمسائل التابعة لمجال اختصاصه، وحددت المادة 33 عدد هذه اللجان تبعا لعدد سكان الولاية ويم تشكيل هذه اللجان عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، كما يجب أن تضمن تركيبة هذه اللجان تمثيلا نسبيا يعكس التركيب السياسية للمجلس الشعبي الولائي.¹⁴⁴

143-المادة 19 من قانون الولاية 07/12

144-المادة 34 من القانون نفسه.

3-اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

حسب المادة 76 من قانون 07-12 فإن المجلس الولائي يعالج الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول المجلس في المواضيع التي تتعلق باختصاصه لكل القضايا التي تهم الولاية والتي ترفع إليه اقتراح من ثلث الأعضاء أو رئيسه أو الوالي ومجالات الاختصاصات المجلس الشعبي الولائي واسعة في قانون 07-12، وحدد المادة 77 هذه المجالات بشكل عام، حيث يتداول المجلس الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والإعلام والاتصال والتربية والتعليم العالي والتكوين والشباب والرياضة والتشغيل.....الخ.¹⁴⁵

كما يقدم المجلس الشعبي الولائي المساعدات للبلديات في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها، ويمكنه في ذات الصياغ والمبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز تجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها تتجاوز قدرات البلديات.¹⁴⁶

ويمارس المجلس الشعبي الولائي زيادة على ذلك العديد من الاختصاصات في المجالات التي الاقتصادية والاجتماعية وهذه المجالات تتمثل في:

- التنمية الاقتصادية.
- الفلاحة والري.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- تجهيزات التربية والتكون المهني.
- النشاط الاجتماعي والثقافي.
- السكن.

145-عمور ليلي، نظام المجلس الشعبي الولائي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة

العامة، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، ام بواقي 2013/2014.

146-المادة 74 من قانون الولاية 07/12.

يشكل الوالي في الولاية جهاز عدم التركيز الإداري فهو معين تابع للسلطة المركزية، ويخضع للسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية ووزير الداخلية، ويعين الوالي بمرسوم رئاسي وفق لما نصت عليه الفقرة التاسعة من المادة 78 من دستور 1996، ويعتبر الوالي في قانون 07-12 الهيئة التنفيذية للولاية، وهو يمثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية.¹⁴⁸

يمارس الوالي العديد من الاختصاصات التي نص عليها القانون 07-12 أو تلك التي تم تنظيمها في نصص أخرى¹⁴⁹، ويعتبر الوالي في الأصل ممثلا للدولة على مستوى الجماعات المحلية وبهذه الصفة فإن له اختصاصات مختلفة أهمها:

- يشرف وينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:¹⁵⁰

- العمل التربوي والتنظيم في ميادين التربية والتكوين
- وعاء الضرائب وتحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيف العمومي.
- مصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها في إقليم الولاية.

147-بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، تخصص مؤسسات سياسية و إدارية، 2010 -2011.

148-المادة 110 من قانون الولاية 07/12.

149-مثال ذلك نص المادة 28 من الأمر 66 -155 المؤرخ في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، وللوالي بموجب هذه المادة صفة الضبط القضائي.

150-المادة 104 من قانون 07/12.

- يمارس صلاحيات الضبط الإداري وتقع عليه مسؤولية المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة المادة 114، وله عندما تقتضي الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني في إقليم الولاية المتمركزة عن طريق التسخير.¹⁵¹

- يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

- هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المتخصصة له المادة 120 بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية والوالي هو أيضا ممثل الولاية وهو الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويقوم بهذه الصفة ب:

- السهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، كما يقدم عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المداوات وعلى الوالي أيضا في ذات الإطار إطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات الغير ممركرة بالولاية المادة 111.

- تمثيل الولاية أمام القضاء (م106)، كما يسهر الوالي على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية، ويتولى تنشيطها أعمالها ومراقبتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.¹⁵²

- إعداد مشروع الميزانية وتنفيذها بعد المصادقة عليها من تمثيل المجلس الشعبي الولائي، وهو الأمر بصرفها (م107) ويساعد الوالي في أداء مهامه العديد من الأجهزة الإدارية بالولاية، وعلى الرغم من أن القانون 07-12 المتعلق بالولاية لم ينص على الدائرة كهيئة ثالثة للولاية إلا أنها تشكل في الواقع احد أهم الأجهزة الإدارية المساعدة للولاية.

ونظم المرسوم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، إختصاصات رئيس الدائرة الذي يعين بمرسوم رئاسي، حيث نص في المادة 09 منه على أن رئيس الدائرة يساعد الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة، وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذا قرارات مجلس الولاية، كما ينشط

151-بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدبير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، قانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوي قسنطينة، 2007 ، ص21 و 22.

152-المادة 108 من القانون نفسه.

رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات المتعلقة به.

كما يتولى رئيس الدائرة بتفويض من الوالي المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية التي حددتها المادة 10 من المرسوم 49-215 وذلك وفق للشروط، كما يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعة للبلديات التي ينشطها موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.¹⁵³

ثالثا: الرقابة على الولاية :

نظرا لأن الولاية تظم أجهزة عدم تركيز إداري إضافة إلى المجلس الولائي المنتخب الذي يمثل هيئة لامركزية إقليمية، فإن الرقابة على الولاية تتراوح بين رقابة رئاسية على المعنيين تمارس وفقا لمقتضيات النظام المركزي، وتشمل أعمال المرؤوسين إضافة إلى وصفهم الوظيفي، وقد أحتفظ المشرع في قانون الولاية 12-07 كما في قانون البلدية 11-10 بالصور التقليدية للوصاية الإدارية على المجلس المنتخب وتشمل هاته الرقابة أعضاء المجلس وأعماله، إضافة إلى المجلس الشعبي الولائي كهيئة من خلال حله.

1- الرقابة على الأعضاء : وتتمثل هاته الرقابة فيما يلي :

أ- التخلي:

حيث يعلن متخليا عن العهدة كل منتخب يغيب بدون عذر لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت المجلس الولائي هذا التخلي¹⁵⁴.

ب- الإقصاء بقوة القانون :

لكل منتخب بالمجلس الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب، أو في حالة تناف منصوص عليها قانون، يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية.¹⁵⁵

- 153- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الطباعة للنشر و التوزيع، 2006.

154- المادة 43 من قانون الولاية 07/12.

155- المادة 44 من القانون نفسه.

التوقيف لكل عضو محل متابعة جنائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو محل تدابير قضائية، و التوقيف مؤقت إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، و يكون التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية.¹⁵⁶

ت- الإقصاء:

لكل من أصبح محل إدانة جزائية نهائية بعهدته بحيث تضعه تحت طائلة عدم الانتخاب، ويقرر المجلس الولائي هذا الإقصاء بموجب مداولة، ويثبت وزير الداخلية الإقصاء بموجب قرار.¹⁵⁷

2- الرقابة على الأعمال :

تتخذ الرقابة على الأعمال المجلس الشعبي الولائي صورتان:

أ- المصادقة:

حددت المادة 54 مبدأ التنفيذ بقوة القانون لمداولات المجلس الولائي بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، لكن يمكن للوالي إذا ما رأى أن المداولة غير مطابقة للقانون والتنظيمات، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال مدة 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها .

ويرد على مبدأ تنفيذ مداولات المجلس الولائي بقوة القانون استثناء، إذ أن هناك مداولات لا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها في أجل أقصاه شهران وهذه المداولات تتعلق ب¹⁵⁸ :

- الميزانية والحسابات.
- التنازل عن العقار واقتناؤه، أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

156- المادة 44 من القانون نفسه.

157- المادة 46 من القانون نفسه.

158- المادة 55 من قانون الولاية 07/12.

ب - البطلان :

حسب المادة 53 تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي التالية:

- المتخذة خرقاً للدستور ، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات .
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية .
 - التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.
- ويكون للوالي إذا ما تبين له أن المداولة تدخل ضمن الحالات المذكورة رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها .
- كما يمكن أن تكون مداوات المجلس الشعبي الولائي باطلة في حالة تعارض المصالح، وتكون هذه الحالة تتعارض مع مصالح رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أحد الأعضاء سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وفي هذه الحالة يمنع على هؤلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، في حالة المخالفة تصبح المداولة باطلة¹⁵⁹.

وحسب المادة 57 يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة في الحالة السابقة خلال 15 يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الولائي التي اتخذت فيها المداولة، كما يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في بطلان المداولة طلب ذلك من الوالي خلال 15 يوماً من إصاق المداولة، ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد إقرار بطلان المداولات المتخذة في حالة تعارض المصالح.

رابعاً - حل المجلس الشعبي الولائي :

حسب المادة 48 فإن حل المجلس الشعبي الولائي والتجديد الكلي له يتم في الحالات التالية:¹⁶⁰

- خرق أحكام دستورية .
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
- استقالة جماعية لأعضاء المجلس .
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم .
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 (استخلاف الأعضاء).
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- احترام ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .

ويتم حل المجلس الشعبي الولائي بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير الداخلية وفق نص المادة 47 من قانون 07-12 ويعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.¹⁶¹

وعلى خلاف قانون البلدية 10-11 فإن قانون الولاية 07-12 اشترط في المادة 50 أن يتم إجراء انتخاب لتحديد المجلس الولائي خلال 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام , ولا يمكن أن تجري هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من عهدة المجلس المنحل الجارية.

160- راجع المادة 48 من قانون الولاية.

161- راجع المادة 47 من قانون الولاية

المراجع:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، طبعة 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- احمد زكي بدوي، معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، دار الكتاب المصري، القاهرة مصر 1987.
- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، و المؤسسات السياسية المقارنة ،ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 05 الجزائر سنة 2007.
- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، منشأة المعارف، لإسكندرية مصر، سنة 2006.
- بوضياف عمار، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، - الجزائر-تونس-المغرب، م، أ، ب، ق، عدد 01، 2010.
- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر، الطبعة 01، الجزائر، 2010.
- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، دار الجسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر 2004.
- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية في الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2013.
- بسيوني عبد الله عبد الغاني أصول علم الإدارة العامة دراسة الأصول و المبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية فرنسا مصر لبنان دار الجامعية للنشر و الطباعة بيروت.
- بلجبل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية ، م أ ب ق عدد 06 2009
- حسن عواضة، الإجارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت 1983.

-شيتور جلول، المركز القانوني لرئيس مجلس الشعبي البلدي ، م.ع. إ، عدد 03 الجزائر سنة 2002.

عبد الكريم هشام، الإعلام الجديد واليات تحقيق جودة الديمقراطية في المجتمعات الانتقالية، مقارنة في الديمقراطية التشاركية، مجلة المفكر، العدد 12 كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة مارس 2015 .

-عبد الرزاق الشخلي ، العلاقة بين الحكومة المركزية و الإدارات المحلية، دراسة مقارنة، ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية ، المعهد العربي لإنماء المدن، بيروت 23 و 25 سبتمبر 2002.

-فريدة مزياي،" الأخذ بنظام التعددية الحزبية ضرورة لإصلاح النظام الانتخابي"، الملتقى الوطني حول "إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر -الضروريات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل يومي 08 و 09 2010
-نويوة هدى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، كلية الحقوق جامعة الإخوة متنوري، قسنطينة 2016.

الكتب بالفرنسية:

-Bennacer Nasserredine, Gouvernance des territoires littoraux et gestion durable des ressource hatietique dans labais de Bejaia, mémoire de magister faculté des science des gestion, université A.Mira,Bejaia,2010 ,p14

-Benkezouh-c, La décentralisation en Algérie, Thèse de doctorat d'état, Alger 1978.

-Georges Dupuis, Marie-José Guidon, Patrice Chrétien, Droit administratif.6 édition ,Armond colin, 1999.

-Jean Rivero, droit administrative,8 eme édition ,Daloz ,1977.

-القوانين والنصوص التنظيمية

القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 المتعلق بالبلدية . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011 العدد 37 سنة 2011

القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات . الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 01 سنة 2012.
- قانون 07/12 المؤرخ في 21/فيفري/2012 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 الصادر في 29 فيفري 2012.
-المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 27/12/1996 المتضمن إصدار نص التعديل الدستوري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76 سنة 1996
القانون 09/08 المؤرخ في 25/فبراير /2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21 سنة 2008.

01	مقدمة:.....
02	الفصل الأول: مبادئ التنظيم الإداري.....
02	الفقرة الأولى: المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.....
02	أولاً: المركزية الإدارية.....
03	1-أركان المركزية الإدارية.....
04	2-صور المركزية الإدارية.....
04	أ- التركيز الإداري.....
05	ب- عدم التركيز.....
05	ب/1-الأسلوب التشريعي.....
05	ب/2-التفويض الإداري.....
06	ثانياً: اللامركزية الإدارية.....
08	1-اللامركزية المرفقية.....
08	2-اللامركزية المصلحية.....
08	الفقرة الثانية: مفهوم الإدارة المحلية.....
09	أولاً: تعريف الإدارة المحلية.....
10	ثانياً: فلسفة الإدارة المحلية وتمييزها عن غيرها من النظم المشابهة.....
11	1-فلسفة الإدارة المحلية.....
12	2/-تمييز الإدارة المحلية عن غيرها من النظم المشابهة.....
12	1/2-التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.....
12	2/2-الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري.....
13	3/2-الإدارة المحلية واللامركزية السياسية.....
13	أ-مظهر داخلي.....
14	ب-مظهر خارجي.....
14	ثالثاً: مقومات الإدارة المحلية.....
15	1- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية.....
15	2-قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية.....

3. تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.....	ص16
الفقرة الثالثة: أسس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية.....	ص17
1- العامل الإداري والفني.....	ص18
2- العامل الاقتصادي.....	ص18
3- العامل السياسي وفلسفة الحكم.....	ص18
4- العامل الاجتماعي.....	ص19
5- حداثة النظام المحلي.....	ص19
الفقرة الرابعة: عوامل نجاح الإدارة المحلية.....	ص19
أولاً: أهمية الإدارة المحلية.....	ص20
أ - الأهمية السياسية.....	ص20
ب - الأهمية الإدارية.....	ص20
ثانياً: فلسفة الإدارة المحلية.....	ص21
ثالثاً: مقومات الإدارة المحلية.....	ص22
1- الاعتراف بمصالح محلية متميزة.....	ص22
أ - تنظيم الوحدات الإدارية {التقسيم الإداري للإقليم}.....	ص23
ب- مجالس محلية مستقلة.....	ص23
ج- انتخاب المجالس المحلية.....	ص23
أ- الآراء الفقهية حول الانتخاب كعنصر استقلال للمجالس المحلية.....	ص24
الرأي الأول: الانتخاب ليس شرطاً ضرورياً لاستقلال المجالس المحلية.....	ص24
الرأي الثاني: الانتخاب شرط لازم لاستقلال المجالس المحلية.....	ص25
الفقرة الخامسة: نظم المجالس المحلية.....	ص25
1- الشخصية المعنوية.....	ص26
1/1- رقابة السلطة المركزية على المجالس المحلية.....	ص27
أ- تعريف الوصاية الإدارية ومبرراتها.....	ص27
الفصل الثاني: النظام القانوني الراهن للإدارة المحلية.....	ص29

الفقرة الأولى: البلدية وفق قانون 10-11	ص30
أولا: تعريف البلدية	ص30
1- طريقة تشكيل المجلس الشعبي البلدي	ص32
أ- النظام الانتخابي	ص32
ب- الطبيعة القانونية للانتخاب	ص33
ت- الانتخاب حق شخصي	ص33
ث- الانتخاب: وظيفة	ص34
د- الانتخاب سلطة قانونية	ص34
2- أساليب الانتخاب	ص35
1- الاقتراع المقيد و الاقتراع العام	ص35
2- الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر	ص36
3- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة	ص37
4-: الانتخاب العلني والانتخاب السري	ص37
ثانيا: -تسيير المجلس الشعبي البلدي	ص38
أولا: جماعية التسيير	ص38
ثانيا: الدورات	ص39
-الدورات الاستثنائية	ص39
ثالثا: المداولات	ص39
رابعا: القوة التنفيذية لأعمال المجلس الشعبي	ص40
1-: التصديق الضمني	ص41
2-: التصديق الصريح	ص41
3-الطعن القضائي	ص41
خامسا:- اللجان	ص42
1-اللجان الدائمة	ص42
أ-لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار	ص43
ب-لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية	ص44

ت-لجنة الري والفلاحة والصيد البحري.....	ص44
ث-لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية.....	ص44
2- اللجان المؤقتة الخاصة.....	ص45
الفصل الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي.....	ص48
الفقرة الأولى: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....	ص48
1-الحل.....	ص48
2- أسباب الحل.....	ص48
الفقرة الثانية: حدود وعراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه.....	ص49
الفقرة الثالثة: تكثيف الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص51
أولاً: -تتسديد الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص51
1-الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضواً منتخباً.....	ص51
أ-الإيقاف كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص52
ب- الإقصاء كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص53
ت- :الإقالة كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص53
2-الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص54
1-المصادقة كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص54
2- الإلغاء كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص55
3-الحلول كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص55
ثانياً: الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....	ص56
1-الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً للحالة المدنية....	ص57
أ- المسؤولية المدنية.....	ص57
ب- المسؤولية الجزائية.....	ص58
2-الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً إدارياً.....	ص58
3-الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف.....	ص59
الفقرة الرابعة: عراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي لمهامه.....	ص61
أولاً: تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية.....	ص61

ثانيا: طبيعة النظام الانتخابي الجزائري.....	ص62
الفقرة الخامسة: هيئات البلدية.....	ص63
أولا: المجلس الشعبي البلدي.....	ص63
ثانيا:صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.....	ص65
ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص65
1-تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه.....	ص66
2-اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	ص67
1/2-اختصاصات رئيس المجلس الشعب البلدي كـممثل للبلدية.....	ص67
2/2-اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كـممثل للدولة.....	ص68
أ-ضابط الحالة المدنية.....	ص68
ب- ممارسة الضبط الإداري.....	ص68
رابعا: إدارة البلدية.....	ص69
خامسا:الرقابة على البلدية.....	ص70
1-الرقابة على الأعضاء.....	ص70
2-الرقابة على الأعمال.....	ص71
أ-المصادقة.....	ص71
ب-البطلان.....	ص71
سادسا: حل المجلس الشعبي البلدي.....	ص72
الفصل الثالث: الولاية وفق قانون 12-07.....	ص74
الفقرة الأولى:-هيئات الولاية.....	ص74
أولا:-المجلس الشعبي الولائي.....	ص74
1- تشكيل المجلس الشعبي الولائي.....	ص75
2-سير المجلس الشعبي الولائي.....	ص76
3-اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.....	ص77
ثانيا: الوالي.....	ص78
ثالثا: الرقابة على الولاية.....	ص80