

جامعة زيان عاشور بالجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

البلدية بين الصلاحيات الممنوحة والرقابة

المفروضة في ظل القانون 10/11

مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر

في الحقوق تخصص قانون الدولة و المؤسسات

إشراف:

إعداد الطالب:

أ. ثامري عمر

. مكاوي عبد الحليم

لجنة المناقشة:

رئيسا

- د. بن حفاف إسماعيل

مشرفا مقرر

- أ. ثامري عمر

عضوا مناقشا

- د. جعلاب كمال

الموسم الجامعي: 2014/2013

قال الله تعالى:

« يرفعُ اللهُ الَّذِينَ
آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا
الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا
تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ »

الآية (11) سورة المجادلة

شكر و عرفان

قال تعالى:

" رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدِيَّ
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ "

سورة النمل الآية 19.

وعملاً بقوله صلى الله عليه وسلم:

((من لم يشكر الناس لم يشكر الله))

في البداية نشكر الله عز وجل الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع

يسعدني أن أتقدم بأسمى عبارات التقدير و الشكر

إلى الأستاذ الكريم ثامري عمر الذي لم يبخل علينا بنصائحه القيمة

والتي مهدت لنا الطريق لإتمام هذا البحث المتواضع.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني على إنجاز هذا البحث

والشكر موصول كذلك لأساتذتي الأفاضل الذين تكرموا بقبول مناقشة

هذه المذكرة، موظفي إدارة ومكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

والمكتبة المركزية الجامعية.

وفي الأخير أتمنى من الله العلي القدير أن يرشدنا إلى سواء السبيل ويحقق مبتغانا.

فإن أصبت فمن الله وإن أخطأت فمن نفسي أو الشيطان.

عبد الحلیم مكاوي

إهداء

قال تعالى:

" وَآخِضْنَ لَهُمَا جَنَاحَ الذَّلَّةِ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقَدْ رَبَّ أَرْحَمُهُمَا كَمَا رَبَّيْتَانِي صَغِيرًا "

سورة الإسراء الآية: 24.

اهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما و إلى كل الأسرة

خاصة إخوتي بلكحل، أخي الصادق ، السعيد و علي.

أخواتي اللائئ أكن لهن كل الاحترام ، زوجتي العزيزة

وكذا ابنتي الحبيبة منار الهدى ، كل الزملاء و الأصدقاء

الأساتذة الكرام و الطاقم الإداري بكلية الحقوق والعلوم السياسية.

والى كل محب للعلم وباحث عن المعرفة.

عبد الحليم مكاوي

مقدمة

لقد شهدت دول المعمورة تطورا كبيرا في النظام اللامركزي ، وذلك عبر إدخال مفاهيم جديدة تضيي البعد الديمقراطي للتنظيم والنشاط الإداريين ، كمفهوم الإدارة المحلية الذي يقتضي وجود المرافق المحلية لخدمة المواطن وإشراكه في اتخاذ القرارات ذات الشأن المحلي، مستقلا بذلك عن السلطة المركزية.

لقيام دولة أساسها المبادئ الديمقراطية و المشاركة الشعبية في عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، تعتبر المجالس المنتخبة المحلية الأداة المناسبة والفعالة لتحقيق ذلك ، ومن خلال دستور الدولة الجزائرية ظهر هذا التوجه واضحا، حيث أن المادة: 2/14 من دستور 1996 نصت على " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية "، فالجزائر أخذت بنظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية ، وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية، مما أدى إلى وجود تنظيم إداري محلي بموجبه يدير الأفراد شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس الشعبية المحلية وبذلك يعد انتخاب أعضاء المجالس المحلية أساسا للديمقراطية الإدارية.

ولرفع مستوى التنمية المحلية ، كان لابد من المشاركة الواسعة للمجتمع المحلي، وتوفير القدرات المادية والمؤهلات البشرية لإدارة التنمية المحلية، وهو ما يعني حتمية أن تكون برامج التنمية نابعة من واقع المجتمع لا من السلطة المركزية، وقائمة على الاعتماد الذاتي وليس التمويل المركزي الذي يؤثر في عملية التسيير، كما يجب أن تكون التنمية متكاملة، و ديمقراطية بإشراك الجميع في إدارتها، وهذا ما تركز عليه مقومات التنمية المحلية والتي تتطلب أيضا تنمية إدارية وسياسية و اجتماعية و بشرية متكاملة لتحقيق فعالية إدارة التنمية المحلية، فهي إذا " تعبر عن الأسلوب والنمط الإداري المتبع، وبالتالي فهي مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري و مواجهة مشكلاته بما يحقق الإنماء الاقتصادي الفعال ويحافظ على موارد الدولة ¹ فمفهوم التنمية المحلية لا يتفق مع مبدأ الدولة الممركزة أو المتدخلية، ومن هنا يأتي الدور الجديد للبلدية باعتبارها

¹ - سنوسي خنيش، ((إدارة التنمية المحلية المفهوم، المجال والأبعاد الرئيسية))، ورقة مقدمة في المنتدى الوطني حول تحديات الإدارة بالجزائر، الواقع والأفاق، نظم يومي: 27 و28 أبريل من سنة 2010، بجامعة زيان عاشور بالجللفة، غير منشورة.

قاعدة الإدارة المحلية وأساس التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومن خلالها يتم تحقيق التنمية المستدامة.

و تتلخص أهمية هذا الموضوع في دراسة واقع البلدية في الجزائر ووضعيتها المجلس المنتخب باعتباره العنصر الفعال في البلدية ، ومحاولة البحث في الإطار التشريعي الذي ينظم البلدية وعن أسباب تفهقر الصلاحيات الممنوحة للمجلس البلدي، في ظل رقابة متنوعة مسلطة عليها، فالمجالس الشعبية البلدية لها أهمية كبيرة من خلال الدور الذي تقوم به لتحقيق التنمية المحلية.

و يفترض في المجلس الشعبي البلدي حتى يكون أداة لتجسيد الديمقراطية في المستوى المحلي أن يكون ممثلا حقيقيا للمواطنين، وأن يعمل وفق المبادئ الديمقراطية، و يملك صلاحيات فعلية لاتخاذ القرار من دون ضغوط ممارسة عليه، وهو ما سنتطرق إليه وفق التساؤل الآتي:

هل الإصلاحات التي جاء بها القانون 10/11 عززت من صلاحيات البلدية في ظل الرقابة الممارسة عليها ؟

ويندرج تحت هذا التساؤل سؤالان فرعيان هما:

- 1- ما الأسس التنظيمية والديمقراطية التي تقوم عليها هيئات البلدية ؟
 - 2- هل التعديلات التي مست القانون 10/11 خففت من ضغوط الرقابة المفروضة على البلدية ؟
- هناك جملة من الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع منها ما هو موضوعي ، ومنها عوامل أخرى ذاتية نذكرها فيما يأتي:
- العوامل الموضوعية :
 - الأهمية الكبيرة التي يكتسبها المجلس الشعبي البلدي لكونه هيئة محلية تشرف على العديد من نواحي الحياة العامة.

- غياب الوعي السياسي لدى المواطن وحتى المنتخب المحلي، حول أهمية المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته الممنوحة قانونا ،كيفية انتخابه وتشكيله وكذا طبيعة علاقته بالسلطة الوصية .
- إبراز الجوانب الخفية للعلاقة القائمة بين المجلس الشعبي البلدي والإدارة الوصية ، ومدى تأثير هذه الأخيرة في عمله والحد من الصلاحيات الممنوحة له قانونا.

- العوامل الذاتية :

- الرغبة الشخصية في البحث في هذا النوع من المواضيع، لكونها ذات صلة وثيقة بالحياة اليومية.
- محاولة إفادة الطلبة، المنتخب المحلي والمواطن المهتم ،بمعلومات مبسطة تبين الجوانب القانونية والإدارية التي تحكم تشكيل وسير عمل المجلس الشعبي البلدي ،ومعرفة مختلف الصعوبات والضغوط الممارسة عليه من طرف الإدارة المركزية.

هناك مجموعة من الدراسات الأكاديمية الجامعية التي تم الاعتماد عليها ،والتي منها ما تم في ظل قانون البلدية رقم 08/90 وقانون الولاية رقم 09/90 ومنها ما هو مستحدث عالج الإدارة المحلية في إطار القانونين الجديدين للبلدية والولاية ، نذكرها وفق ما يلي:

1/ مزياني فريدة،المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري،أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة ، قسم الحقوق، 2005.

2/ لعبادي إسماعيل ، اثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر،رسالة ماجستير في القانون العام :جامعة محمد خيضر بسكرة ، قسم الحقوق2004./2005.

3/ مسعود شيهوب، اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق ، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة،قسم الحقوق 1983 .

4/ بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية - المبدأ والتطبيق - ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام،جامعة منتوري قسنطينة ،قسم الحقوق 2006./2007.

5/ بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، رسالة ماجستير مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة ، جامعة قاصدي مرباح بورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2009./2010

6/ عشاب لطيفة،النظام القانوني للبلدية في الجزائر،،مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2012/2013.

7/ غزير محمد الطاهر ،آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، رسالة

ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، جامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2011.

يعد موضوع المجالس الشعبية المحلية من المواضيع الإدارية والسياسية الهامة ، وهذه الدراسة تفرض إتباع طريقة معالجة وتحليل النصوص والاتجاهات الفقهية المختلفة ومقارنتها للوصول إلى موقف القانون الجزائري من مسألة تشكيل وتسيير المجلس الشعبي البلدي وكيفية تنظيمه وصلاحياته في وجود نظام وصاية إدارية مطبق عليه ، لذلك اتبعنا في دراستنا المنهج الوصفي و منهج تحليل المضمون ،بالإضافة إلى المنهج المقارن والمنهج التاريخي.

حيث يظهر المنهج الوصفي في دراسة أسس تشكيل و سير هيئات البلدية من خلال القانون رقم 10/11 الصلاحيات الممنوحة وحدود ممارستها كأساس للدراسة ، مع الاستعانة بالقوانين الأخرى المكملة كالقانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات القانون رقم 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية ، الأمر رقم 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، مع الاستعانة ببعض الأحكام والنصوص من القانون المقارن باستعمال المنهج المقارن، و تحليل تلك المواد القانونية بواسطة منهج تحليل المضمون، واعتمدنا كذلك على المنهج التاريخي لمعرفة المستجدات و التحولات التي شهدها قانون البلدية في الجزائر.

و من أهم الصعوبات التي صادفتنا أثناء البحث ، النقص الكبير للمراجع المتخصصة في مجال الإدارة المحلية ، خاصة منها التي تعالج التنظيم الخاص بالبلدية في المنظومة القانونية الجزائرية وفق القوانين الجديدة ،وضيق المدة الزمنية المخصصة لانجاز المذكرة ، خاصة أن دراسة هذا النوع من المواضيع يحتاج متسعا من الوقت ،مما استدعى بذل مجهود مضاعف ،إضافة إلى التناقض الذي لمسناه بين الجانب النظري للقانون 10/11 المتعلق بالبلدية وتطبيقاته على الواقع ،مما يصعب الدراسة أكثر بالرغم من عدم إفرادنا لجانب تطبيقي مستقل بذاته.

اعتمدنا على خطة ثنائية مكونة من فصلين رئيسيين، حيث خصص الفصل الأول لدراسة الأبعاد الديمقراطية التي يستند عليها تشكيل وسير عمل هيئات البلدية ، حيث قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث المبحث الأول يتعلق بالأسس الديمقراطية في تنظيم و تشكيل المجلس الشعبي البلدي ، كما تطرقنا إلى الآليات الديمقراطية التي تحكم سير المجلس الشعبي البلدي في المبحث الثاني، أما

المبحث الثالث فخصص للصلاحيات المخولة للبلدية في وظل مناصب مستحدثة

بالنسبة للفصل الثاني جاء تحت عنوان : حدود ممارسة البلدية للصلاحيات الممنوحة،عالج المبحث الأول منه: سيطرة نظام الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، أما المبحث الثاني فتطرقنا من خلاله لأبعاد وأهداف الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي ، وأخيرا المشاكل المتعلقة بمحدودية الوسائل في المبحث الثالث من هذا الفصل.

الفصل الأول :

الأبعاد الديمقراطية التي يستند عليها

نشكيد وصلاحيات هيئات البلدية

الفصل الأول : الأبعاد الديمقراطية التي يستند عليها تشكيل وصلاحيات هيئات البلدية

إن ما يختص به نظام الإدارة المحلية هو وجود مصالح محلية متميزة ، تتمتع بالشخصية المعنوية ولكن هذه الميزات لا تعتبر مستوفية، بل لا بد أن يكون المجلس المحلي الذي يباشر هذه المصالح مستقلا في القيام بوظائفه الإدارية عن السلطة المركزية، كذلك من الدعائم التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أن يكون لكل وحدة محلية جهاز إداري خاص بها .

هناك مجموعة من القواعد الديمقراطية التي تنظم تشكيل وتكوين المجلس الشعبي البلدي (المبحث الأول)، بالإضافة إلى الآليات الديمقراطية التي تحكم سير المجلس الشعبي البلدي و التي تظهر من خلال نظام سير المجلس ومتابعة المواطن لجلساته و أعماله (المبحث الثاني) وكذلك الصلاحيات المخولة للبلدية سواء منها التي تخص المجلس الشعبي البلدي ، أو التي يختص بها رئيس المجلس البلدي في وجود مناصب إدارية مستحدثة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الأسس الديمقراطية في تنظيم و تشكيل المجلس الشعبي البلدي
لتحقيق الاستقلال الإداري للهيئات المحلية يجب أن يتم اختيار أعضاء المجلس المحلي بواسطة المواطنين المحليين، لا عن طريق التعيين من قبل السلطة المركزية لأنه يؤثر على استقلاله الإداري.

ربط أغلب فقهاء القانون بين ما يجب أن تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال اتجاه السلطة المركزية وبين طريقة تشكيل جهازها الإداري¹، حيث يظهر الانتخاب كأساس ديمقراطي لإنشاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، وما ينبثق عنه من تشكيل للمجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني) وكذا اللجان الدائمة والمؤقتة للمجلس البلدي (المطلب الثالث).

المطلب الأول : الانتخاب كأساس ديمقراطي لإنشاء المجلس الشعبي البلدي

تباينت آراء الفقه بشأن كيفية تشكيل الجهاز الإداري للهيئات المحلية إلى اتجاهين ، يرى الاتجاه الأول أن الانتخاب يعد عنصرا أساسيا وشرطا ضروريا لقيام نظام الإدارة المحلية لأن قيام سكان الهيئات المحلية بانتخاب المجالس المحلية أقوى وأتم ضمان لاستقلالها عن السلطة المركزية. لذا نجد أن البعض نفى صفة اللامركزية على المؤسسات العامة و اعتبرها هيئات عدم التركيز الإداري لعدم اعتمادها على الانتخاب في تشكيل أجهزتها.²

كما رأى بعض الفقهاء أن الانتخاب يعد معيارا لقيام اللامركزية الإدارية حيث أن: "الإدارة لا مركزية إذا كانت منتخبة و مركزية إذا كانت معينة من طرف السلطة المركزية."³
بينما يرى مؤيدو الاتجاه الثاني، أن الانتخاب ليس من عناصر اللامركزية الإدارية، بل يكفي أن

¹ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق 2005، ص: 21 وما بعدها.

² - محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ، ط 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986 ، ص: 108 وما بعدها.

³ - (une autorité est décentralisée lors qu'elle est élue (maire conseils locaux),centralisée lorsqu'elle est nommée par le pouvoir central (préfet directeur d'un service extérieur) ،-ANDRE DE LAUBADERE , traité de droit administratif , 6ed , L.G.D.J , 1973 , p 90.

يكون للوحدات اللامركزية سلطة اتخاذ القرارات النهائية ، دون النظر إلى صاحب القرار إن كان منتخبا أم معينا¹ .

ولقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة ، إذ تشكل المجالس الشعبية البلدية و الولائية بالانتخاب العام المباشر، ووفق جملة من الشروط (الفرع الأول)، كما تمر عملية الاقتراع بمراحل محددة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الشروط المتعلقة بالانتخاب

نتناول فيما يلي الشروط الواجب توافرها في الناخب ثم الشروط الواجب توافرها في المرشح.

أولا / الشروط الواجب توافرها في الناخب:

حرص المشرع الجزائري على أن تتوفر في الناخب جملة من الشروط يمكن استجلاؤها في العديد من النصوص القانونية ، فنصت المادة:50 من الدستور على أن: " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب."

فالناخب هو كل شخص يكون له حق التصويت في انتخاب المجلس الشعبي ويشترط فيه

الشروط التالية:

1/ أن يكون جزائري الجنسية² ، 2/بالغا سن ثمانية عشرة سنة، 3/ أن يكون اسمه مقيدا بالقوائم الانتخابية للبلدية التي بها موطنه، 4/ أن يكون متمتعا بالحقوق المدنية والسياسية ولا تنطبق عليه أية حالة من حالات التنافي وهي:

أ/ المحكوم عليه في جناية ولم يرد لهم الاعتبار ،ب/المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في الجرح التي حكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد: 9 و 9 مكرر 1 والمادة: 14 من قانون العقوبات، ج/ الذين كان سلوكهم أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن، د/ الذين أشهروا إفلاسهم ولم يرد لهم الاعتبار، هـ/ المحجوزون والمحجور عليهم.

¹ - يقول الأستاذ فؤاد العطار " أنه إذا جاز القول بأن أعضاء الهيئات المحلية اللامركزية يختارون عادة عن طريق الانتخابات فليس ثمة من يحول دون تحقيق النظام اللامركزي عن طريق تعيين هؤلاء الأعضاء بواسطة السلطة التنفيذية من بين سكان الأقاليم بشرط أن يكفل لهم استقلالهم في إدارة مصالح الأقاليم الذاتية وعدم عزلهم."، فؤاد العطار ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1975 ، ص: 157 .

² - المادة: 16 من الأمر رقم 01/05 المؤرخ في: 2005/02/27، يعدل ويتمم الأمر رقم 70/86 المؤرخ في: 1970/12/15 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية.

وتقوم السلطة القضائية المختصة بإعلام البلدية عن الحالات السابقة¹، ممثلة في اللجنة الإدارية الانتخابية المعنية ، بكل الوسائل القانونية .

ثانيا / الشروط الواجب توافرها في المترشح:

هناك مجموعة من الشروط يجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي.

1/ أن تتوفر فيه جميع شروط الناخب، 2/ أن يكون بالغا من العمر 23 سنة كاملة
3/ أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، 4/ أن يكون ذو جنسية جزائرية، 5/ ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجرح المذكورة في المادة: 05 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات ، ولم يرد اعتباره،² 6/ ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام، 7/ أن لا يكون المترشح في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب.

أ/ حالات عدم القابلية للترشح:

لقد حرم المشرع طوائف معينة من حق الترشح خلال ممارسة وظائفهم، ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص وهم : الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ،القضاة ،أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية ،الأمناء العامون للبلديات، بهدف إبعاد هذه الفئات خشية استعمال نفوذها للتأثير على العملية الانتخابية ، إضافة إلى المحافظة على حياد و نزاهة العملية الانتخابية.³

ب/ حالات التنافي:

توجد حالات تتنافى مطلقا مع المهام الانتخابية في المجلس الشعبي البلدي و تتمثل فيما يلي:
1- الجمع بين عضوية أكثر من مجلس شعبي واحد: عدم جواز الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي واحد، فهذا يتناقض مع الأهداف السياسية لانتخاب المجالس المحلية، طبقا لما ورد في المادة: 75 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

¹ - المواد : 5،6، 7 من القانون العضوي رقم: 01/12 المؤرخ في: 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 01 .

² - المادتان : 3 و 78 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

³ - المادة: 81 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، طبعة 2012 ، الجزائر، ص: 173.

2- وبالنسبة لحالة التنافي المرتبطة بعدم التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة¹، فهذا مبرر لأن اجتماع أكثر من عضوين لهم قرابة في هيئة المداولة يؤدي سيطر الروابط العائلية، أو القرابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي و بذلك قد تنحرف قرارات المجلس عن تحقيق المصلحة العامة.²

الفرع الثاني : مراحل سير عملية الاقتراع

يقصد بعملية الاقتراع مجموعة الإجراءات والتدابير المتعلقة بالانتخابات، فلا بد من إعداد القائمة الانتخابية ثم الاقتراع وما يليه من فرز إلى غاية آخر مرحلة وهي: إعلان النتائج. ولقد أحاط المشرع العملية الانتخابية بالحماية الضرورية دعما لمصادقية العملية ومن هذه الحماية مراجعة القوائم الانتخابية سنويا تحت مراقبة لجنة إدارية³، وهذا ما تطرقت إليه المادة 15 من القانون العضوي للانتخابات وتتكون هذه اللجنة من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا ورئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا والأمين العام للبلدية عضوا بالإضافة إلى ناخبان اثنان من البلدية (يعينهما رئيس اللجنة).⁴

تتكون العملية الانتخابية من عدة مراحل وهي الاقتراع ، الفرز وتوزيع المقاعد ومن ثم سنتطرق إلى الوضعية القانونية للمنتخب وهو ما سنعرضه في النقاط التالية:

أولا / الاقتراع:

هو تعبير المواطنين عن رأيهم واختيارهم لمن يمثلهم في تسيير أعباء الدولة ، ويدوم الاقتراع يوما واحدا، حيث يبدأ من الساعة الثامنة صباحا ويختتم في نفس اليوم في الساعة السابعة مساء غير أنه يمكن للوالي في حالات استثنائية أن يتخذ قرارا بتقديم ساعة بدء الاقتراع أو تأخير ساعة

¹ - المادة: 76 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

² - شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، د.م.ج ، الجزائر، سنة 1986، ص: 41 .

³ - طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري و النشاط الإداري ، دار الخلدونية .الجزائر 2007 ص: 63 .

⁴ - المادة: 15 من القانون العضوي للانتخابات 01/12 والتي تنص على: " يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية تتكون ممن يأتي:

قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا ، رئيسا ، الأمين العام للبلدية ، عضوا ، ناخبان اثنان (02) من البلدية يعينهما رئيس اللجنة ، عضوين. تجتمع اللجنة بمقر البلدية بناء على استدعاء من رئيسها.... عن طريق التنظيم".

اختتامه وهذا بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالداخلية ، ويطلع اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات بذلك قصد تسهيل ممارسة الناخبين لحقهم في التصويت.

وتجدر الإشارة إلى أن قرار تقديم الاقتراع يكون بثلاثة أيام أي: 72 ساعة على الأكثر في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه لأي سبب استثنائي¹، ونذكر مثلا البدو الرحل الذين يسكنون في المناطق النائية وكذا بالنسبة لأسلاك الأمن حتى يمكنهم التفرغ في يوم الاقتراع لضمان حسن سير العملية الانتخابية.

ومن جملة المواصفات التي يتميز بها الاقتراع في الانتخابات البلدية ما نصت عليه المادة 31 من قانون الانتخابات 01/12 أن التصويت شخصي وسري²، إلا أن شخصية التصويت يمكن الخروج عنها و ذلك بموجب التصويت بالوكالة لكنه مقيد بجملة من الشروط كأن يشترط في الموكل أن يكون من الناخبين المنتمين إلى إحدى الفئات المنصوص عليها القانون في المادة: 53 من نفس القانون³ ، و ما يلاحظ في نص هذه المادة أن المشرع الجزائري أضاف الطلبة الجامعيين، وذلك لتكريس مبدأ المشاركة القوية في عملية الاقتراع، فاهتمام المشرع بعملية التصويت بالوكالة لا يمكن اعتباره إلا موافقة على مبادئ الديمقراطية الحقيقية .

ثانيا/ مرحلة الفرز:

هي عملية عد وحساب الأصوات، وبيان ما حصل عليه كل مترشح من أصوات، وتشمل مرحلة الفرز أيضا عملية فتح الصناديق وفتح أوراق الاقتراع مع استبعاد وحذف الأصوات الملغاة والفرز يلي عملية الاقتراع، حيث بعد غلق مكاتب الاقتراع يشترط مباشرة في عملية فرز الأصوات⁴

¹ - المادة:30 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

² - المادة: 31 من قانون الانتخابات 01/12 والتي تنص على: " التصويت شخصي وسري."

³ - المادة : 53 من قانون الانتخابات 01/12 والتي جاء نصها كالتالي: " يمكن الناخب المنتمي إلى إحدى الفئات في هذه المادة أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه:

- المرضى الموجودون بالمستشفيات و/أو الذين يعالجون في منازلهم ،

- ذوو العطب الكبير أو العجزة ،

- العمال والمستخدمون الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم و/أو الذين هم في تنقل أو يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع ،

- الطلبة الجامعيون الذين يدرسون خارج ولايتهم الأصلية،

- المواطنون الموجودون مؤقتا في الخارج،

- أفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية ومستخدمو الجمارك الوطنية ومصالح السجون والحرس البلدي الذين يلازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع."

4- المادة: 48 من قانون الانتخابات 01/12.

وله أهمية في العملية الانتخابية فهو الذي يحدد النتائج، و لتجنب أي احتمال للتزوير و التلاعب بالأصوات و أوراق الاقتراع، فقد جعل المشرع الفرز تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت وهذا ما نصت عليه المادة:49 من القانون 01/12 والتي تنص على: "يقوم بالفرز فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت...".

ثالثا/ توزيع المقاعد:

تعد هذه المرحلة من أصعب المراحل في العملية الانتخابية وأعقدها ، وهي تتطلب عملية حسابية دقيقة ، وفي الكثير من الأحيان شهدت هذه العملية خلافات عميقة بين المترشحين .
تطرق القانون العضوي: 01/12 المتعلق بالانتخابات إلى كيفية توزيع المقاعد بعد انتهاء عملية الفرز فقد نصت المادة: 66 منه على توزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى¹ ، أي المتحصل على أعلى نسبة تصويت.
وأضافت الفقرة: 02 من نفس المادة إلى انه لا تؤخذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7 %) على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

كما نصت المادة: 67 من قانون الانتخابات على المعامل الانتخابي ، حيث جاء نصها:" المعامل الانتخابي الذي يأخذ في الحسبان هو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية ..."، بعدها ينطلق في التوزيع بناء على الرقم المتوصل إليه كمعامل انتخابي فتحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر المعامل الانتخابي.

أما في حالة بقاء مقعد فانه يمنح للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر، وهذا ما نصت عليه الفقرة: 4 من المادة: 68 من القانون العضوي: 01/12 المتعلق بالانتخابات.

رابعا/ الوضعية القانونية للمنتخب:

تكون العضوية في المجلس الشعبي البلدي مجانية ، و لكي يتمكن العضو المنتخب من حضور دورات و مداورات المجلس يستدعى لذلك، و الاستدعاء المرسل له يعد مبررا قانونيا لغيابه عن العمل².

¹- المادة: 66 من قانون الانتخابات01/12 والتي تنص على: " توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى لا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المئة على الأقل من الأصوات المعبر عنها."

²- قصير مزباني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، طبعة 2011 ، باتنة،الجزائر، ص:219 .

في حالة وفاة عضو أو الاستقالة أو الإقصاء فإنه يستخلف بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير، و يتخذ الوالي قرار الاستخلاف في اجل لا يتجاوز شهرا، حسب ما نصت عليه المادة: 41 من قانون البلدية 10/11¹.

المطلب الثاني : علاقة التعداد ومدة العهدة بالممارسة الديمقراطية

في الجزائر، النظام الانتخابي يحدد شغل مناصب المجالس المنتخبة بحسب عدد السكان، حيث أن عدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس مرتبط بعدد سكان الإقليم الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان و السكن، وهذا ما نصت عليه المادة: 79 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

هذا و يجدر التنبيه أن قانون البلدية: 10 /11 لم يعط أولوية أي فئة من فئات المجتمع عن غيرها و هذا خلافا للقوانين السابقة التي أعطت الأولوية لفئة العمال و الفلاحين و الثوريين². و ما يمكن ملاحظته هو أن القانون العضوي للانتخابات 01/12 المؤرخ في: 12 جانفي 2012 قد زاد من عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية عما كان معمول به في قانون العضوي للانتخابات 01/97 .

ولدراسة علاقة تعداد السكان وأعضاء المجلس الشعبي البلدي ومدة عهدهم بممارسة الديمقراطية، فقد قسمنا هذا المطلب إلى ارتباط عدد أعضاء المجلس البلدي بممارسة الديمقراطية (الفرع الأول) وعلاقة التعداد السكاني و مدة العهدة الانتخابية بممارسة الديمقراطية (الفرع الثاني) إضافة للمسائل الخاصة بالعضوية في المجلس الشعبي البلدي(الفرع الثالث).
الفرع الأول : ارتباط عدد أعضاء المجلس البلدي بممارسة الديمقراطية :

إنّ عدد المنتخبين في المجلس الشعبي البلدي ،يؤثر في تمثيل سكان البلدية ،لهذا كان من الضروري تحديد التعداد الملائم لممارسة الديمقراطية.
اعتمد المشرع الجزائري على معيار الكثافة السكانية لتحديد تعداد أعضاء المجلس البلدي ، لأنّ تحقيق التنمية الشاملة يفترض عدم التمييز بين المناطق على أساس أهميتها، بل بالعكس من ذلك قد تحتاج

¹ -المادة: 41 من قانون البلدية 10/11 والتي تنص على: "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي."

² -بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر 2004 ، ص:13 .

المناطق الفقيرة لمجلس لا يقل أهمية عن المناطق المتطورة للقيام بمهمة التنمية السريعة¹ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تتطلب الديمقراطية العدالة في تمثيل السكان، أي أن يقابل كل عدد معين من السكان ممثل لهم.

ولهذا يمثل المجلس البلدي سكان البلدية من حيث توجهاتهم ومن حيث تعدادهم أيضا، فقد أخذ المشرع بتعداد المجلس المتغير حسب التعداد السكاني الذي يتطور دوريا ، ليبقى المجلس ممثلا فعلا للسكان، وفي حالة تزايد عدد السكان يتم إضافة أعضاء آخرين بقدر نسبة الزيادة دون أن تتعدى هذه الزيادة الحد الأقصى لها والمقدرة ب: 43 عضوا² .

حدد المشرع الفرنسي عدد أعضاء المجالس البلدية التي يتراوح عدد سكانها

بين: 10.000

و 20.000 نسمة ب: 33 عضوا ، بينما حدده المشرع الجزائري ب: 9 أعضاء فقط ، بينما تلك التي تضم 200.000 نسمة فحدد أعضائها ب: 59 عضوا في المجلس البلدي الفرنسي، و 23 عضوا في المجلس البلدي الجزائري، أما البلديات التي يفوق سكانها: 200.000 نسمة في فرنسا يضم مجلسها: 61 عضوا بينما هو في الجزائر 43 عضوا فقط، إن الفارق بينهما هو الثلث تقريبا.

من الملاحظ أنه في ظل قانون الانتخابات السابق ، كان حجم المجلس البلدي عقلائي أكثر ويساير المبادئ الديمقراطية، حيث كان يتراوح بين: 11 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة، و 51 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة وهو قابل للزيادة بعضو واحد عن كل 50.000 نسمة، خلافا لما أقره قانون الانتخابات الحالي، الذي حدد الحد الأقصى ب: 43 عضوا³.

¹ - شيهوب مسعود ، "اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق" ، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 1983 ، ص: 28 .

² - يتم تحديد المقاعد المطلوب شغلها في المجالس البلدية قبل كل انتخاب ، وذلك كل خمسة سنوات ، ومنه يمكن تغيير عدد المقاعد بالزيادة أو النقصان حسب الإحصاء الخاص بتعداد السكان.

- المادة: 79 من القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - المادة: 79 من القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

الفرع الثاني : علاقة التعداد السكاني و مدة العهدة الانتخابية بممارسة الديمقراطية

أولا/ علاقة التعداد السكاني بممارسة الديمقراطية:

هناك إجماع فقهي ، مفاده أنه كلما كبر تعداد الوحدة المحلية، كلما كان أقل ديمقراطية، لأن نصيب الفرد في تسيير الشؤون المحلية يتناقص، والعكس كلما كان تعداد سكان البلدية صغيرا كلما كانت إمكانية الاتصال بين المواطن ومن يمثله والمشاركة في أعمال المجلس المحلي ممكنة. فنسبة تمثيل الفرد على مستوى المجلس تقل كلما كبر تعداد الوحدة المحلية ، غير أن تصغير تعداد الوحدة لتحقيق الديمقراطية يتعارض مع الأهداف الإدارية ، لأن الوحدة الصغيرة تملك صلاحيات وإمكانات أقل، فلا يمكنها أن تدير البلدية بكفاءة كما تصبح الديمقراطية دون أثر، وفي ظل غياب معيار محدد لتعداد الوحدة المحلية، يجب الأخذ بكل معطيات وظروف الدولة والتوفيق في آن واحد بين الهدفين الإداري والديمقراطي.

لقد حاولت عدة دول إدماج وضم بلدياتها لتصل إلى الحجم المناسب¹، ولكن لم يكن ذلك سهلا لفرنسا - إلى غاية اليوم - تعاني من صغر حجم وحداتها المحلية، أما المشرع الجزائري من خلال التطور التنظيمي الذي شهدته البلدية نستنتج أنه يميل أكثر لتحقيق الأهداف الديمقراطية.

ثانيا/ مدى ملائمة مدة العهدة الانتخابية لممارسة الديمقراطية:

ليس هناك مدة محددة لعضوية المجلس تأخذ بها كل الدول التي تتبنى نظام الإدارة المحلية لأن هذه الدول تختلف في أخذها بالأهداف الديمقراطية والأهداف الإدارية. إن المشرع الجزائري، قد أخذ بمدة 5 سنوات²، وهي مدة معقولة ومناسبة لممارسة الديمقراطية، كما أنه قام بمراعاة الأهداف الديمقراطية والأهداف الإدارية في آن واحد. الأصل أن عضوية المنتخبين تنتهي بمرور المدة المحددة لها، غير أنه قد ترد بعض الظروف التي تنهي هذه العلاقة قبل انتهاء مدتها الرسمية، كالوفاة، فوز المنتخب بمقعد في مجلس الأمة والاستقالة.

الفرع الثالث: العضوية في المجلس الشعبي البلدي

أولا: تجديد العضوية في المجلس الشعبي البلدي

يمكن إعادة انتخاب أعضاء المجلس وتجديد عهدتهم ، حيث لم يمنع المشرع الجزائري عضو المجلس البلدي من الخوض مجددا في الانتخابات البلدية عند انتهاء عهده والفوز بعهدة جديدة، مادام

¹ - إن التوفيق بين المبادئ الإدارية والديمقراطية ، هو الذي يقيس مدى تطور النظام المحلي للدولة ، فكلما تم التوفيق بينهما كلما كان النظام المحلي أكثر تطورا ، شيهوب مسعود، "اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق" ، المرجع السابق، ص: 85 .

² - المادة: 65 من القانون العضوي رقم: 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

التجديد يتم بإرادة المواطنين متى رأوا أنّ هذا المنتخب يستحق إعادة تجديد ثقتهم به، ولكن فتح المجال أمام المنتخبين لتجديد عضويتهم، تصبح معه الوظيفة التمثيلية مهنة يحقق فيها المنتخب احترافية وتحكّرها نسبة ضئيلة من مواطني البلدية، وهو ما يتنافى مع مبدأ المساواة في تقلد المناصب العامة في الدولة والمشاركة في إدارة الشؤون المحلية.

ثانياً: الجمع بين أكثر من عضوية:

لقد نصّ المشرع الجزائري صراحة من خلال المادة: 75 من القانون العضوي للانتخابات 01/12 على عدم إمكانية التسجيل في أكثر من قائمة واحدة، وبالتالي عدم إتاحة الفرصة للجمع بين أكثر من عضوية واحدة¹، يعد هذا نقطة إيجابية تحسب لصالح الديمقراطية، لأنّ السماح بالجمع بين عضويتين أو أكثر - مثلما هو معمول به في عدة دول ديمقراطية -² له آثار سيئة على ممارسة الديمقراطية. كما أنّ الجمع بين عهدتين قد يؤدي إلى التفریط في عهدة على حساب الأخرى والاختلاط بينهما قد يفقد المنتخب الفعالية في العمل يؤدي أيضاً الجمع بين أكثر من عضوية إلى سيطرة فئة من المنتخبين على المجالس المنتخبة فيحول ذلك دون ظهور منتخبين جدد وكفاءات أخرى، لذا حسنا فعل المشرع الجزائري، عندما منع الجمع بين أكثر من عضوية.

المطلب الثالث: لجان المجلس الشعبي البلدي

في مجال ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته، يشكل على مستواه، ومن بين أعضائه لجان تتكفل بجوانب مختلفة من الصلاحيات المنوطة به، ولقد نصت المادة: 32 من قانون البلدية 10/11 على أن تحدث هذه اللجان بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، ولقد قسم المشرع الجزائري اللجان البلدية إلى نوعين لجان دائمة (الفرع الأول)، و أخرى خاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: لجان المجلس الشعبي البلدي الدائمة

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة يتراوح عددها من: 03 إلى 06 لجان وهذا بالرجوع إلى التعداد السكاني للبلدية، و تضطلع هذه اللجان بالمسائل التالية:

¹- المادة: 75 / 1 من القانون العضوي للانتخابات 07/12 نصت على ما يلي: "لا يمكن أي شخص أن يكون مرشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية".

²- جمهورية فرنسا، مثلا حاولت جاهدة التحكم في الجمع بين العهديات الانتخابية في مختلف المجالس المنتخبة وسعت لإلغائها، لكن باءت كل محاولاتها بالفشل.

الاقتصاد و المالية و الاستثمار، الصحة و النظافة و حماية البيئة، تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية ، الري و الفلاحة و الصيد البحري ، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب .

يحدد تشكيل اللجان الدائمة وفقا للتعداد السكاني للبلدية¹، وبالنسبة للقطاعات الجديدة المضافة لاختصاصات اللجان الدائمة ، فيرجع سبب إضافتها إلى أهميتها و ارتباطها بصفة مباشرة بحياة المواطن اليومية ، وكذا انسجاما مع التوجهات الكبرى لسياسة البلاد الاقتصادية²، بعكس ما كان يحتويه القانون القديم من ثلاثة لجان فقط.

و مما سبق ذكره فان المشرع الجزائري سكت، إن لم نقل تجاهل أمرين مهمين فيما يخص اللجان وهما مشكلة تنازع الاختصاص، فمثلا مسألة البيئة فهي موجودة في لجنة الصحة والنظافة والبيئة، كما يمكنها أن تثار على مستوى لجنة الفلاحة ، فيمكن للجنة أن تأخذ قرار في اتجاه معين ولجنة أخرى تأخذ قرار في اتجاه آخر.³

أما النقطة الثانية فتتعلق بازدواجية العضوية داخل هذه اللجان فالقانون صامت في هذه النقطة، رغم أن قانون: 1967 كان يمنع العضوية في أكثر من لجنتين، فكان لابد للمشرع أن يبين صمته بقبول العضوية أو رفضها.

الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي البلدي الخاصة

هي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية، باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي وبموجب مداولة، وذلك بمناسبة التحقيق في مشكل معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو دراسة مسألة لها طابع خاص⁴، فقد أتاحت المادة: 33 من قانون البلدية 10/11 للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة وفق إجراءات محددة يمكن إجمالها في:

- وجوب المصادقة على المداولة المتضمنة تشكيل اللجنة.

- النص الصريح على أهداف اللجنة وتحديد وقت انتهاء مهامها⁵، وتبقى القواعد التي تحكم هذه اللجان الخاصة نفسها بالنسبة للجان العادية، بحيث أوجب المشرع في المادة: 35 أن يضمن تشكيل

¹ - المادة: 31 من قانون البلدية 10/11.

² - التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات بالمجلس الشعبي الوطني، فيفري 2011، ص: 36 .

³ - مداولات مجلس الأمة ، الدورة الربيعية 2011 ، المنعقدة يوم: 23 ماي، 2011 الجريدة الرسمية ، العدد 9 ، ص 19 .

⁴ - بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 2012 ، الجزائر، ص: 195.

⁵ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص: 32 .

اللجنة تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس وهذا لتحقيق التوازن السياسي داخل هيئة المداولات.

- يرأس كل لجنة منتخب ينتخب من بين أعضاء اللجنة، وتقوم اللجنة بإعداد نظامها الداخلي ويعرض على المجلس للمصادقة عليه ، ولقد أجاز المشرع للجان الدائمة أو المؤقتة بأن تستدعي لحضور اجتماعاتها الموظفين الذين يباشرون نشاطهم في إقليم البلدية أو مواطني البلدية ذوي الخبرة إذا تبين أن هناك حاجة لاستشاراتهم و بإمكانهم تقديم معلومات مفيدة لأعمال اللجنة.¹

¹ - المواد 35 : و 36 من قانون البلدية 10/11.

المبحث الثاني : الآليات الديمقراطية التي تحكم سير المجلس الشعبي البلدي

تشكل العلاقة القائمة بين الجهازين التداولي والتنفيذي ومبدأ التسيير الجماعي أسسا يقوم عليها نظام سير المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول) ، وعلنية جلسات المجلس تتلخص من خلال متابعة المواطن الدائمة لعمل المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني)، حق المواطنين في الإطلاع على المداولات والقرارات، ومشاركتهم في التحقيق العمومي (المطلب الثالث).

المطلب الأول :نظام سير المجلس الشعبي البلدي

وضع المشرع جملة من الصلاحيات للمجلس الشعبي البلدي ، بهدف التقليل من تحكم الجهاز التنفيذي وهيمنته ، و إعادة التوازن بينهما ، غير أن الأمر ليس بهذه السهولة من جانب تطبيقي ويظهر ذلك في العلاقة بين المجلس البلدي ورئيسه (الفرع الأول) ، وكذا المشاركة الجماعية في تسيير المجلس البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول :العلاقة بين الجهاز التداولي و الجهاز التنفيذي

أولا / المصادقة على المداولات و إلغاء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يملك المجلس الشعبي البلدي سلطة اتخاذ القرار من خلال المصادقة على المداولات، أما الجهاز التنفيذي فيسهر على تنفيذها، إذن يملك المجلس وسيلة مؤثرة على الجهاز التنفيذي، وفي قانون البلدية 08/90 يمكن للمجلس الشعبي البلدي سحب الثقة من رئيس المجلس¹ ، ليزيد من ثقل المجلس ويجعل الجهاز التنفيذي أكثر مسؤولية، حيث تغير الهدف من سحب الثقة ، من وسيلة لإعادة التوازن بين الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي إلى وسيلة لشل عمل ونشاط البلدية.

وهذا ما أوضحه وزير الداخلية الأسبق دحو ولد قابلية، في مشروع قانون البلدية أنه يهدف إلى: "معالجة الاختلالات التي ظهرت عند الممارسة في إطارها الدستوري والسياسي والقانوني والاجتماعي"، وقال الوزير في دفاعه عن المشروع إنه: " يضع المواطن في لب اهتماماته من خلال إشراكه في تسيير شؤون بلديته تكريسا لمبدأ الديمقراطية التشاركية " .

وذكر الوزير في عرضه أمام لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني

¹ - المادة: 55 من القانون 08/90، المتضمن قانون البلدية.

حول مشروع القانون المتعلق بالبلدية بأن هذا النص يرمي أيضا إلى: " استقرار المجالس الشعبية البلدية من خلال وضع آليات تحد من ظاهرة الانسداد وسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي "، ومنه معالجة الثغرات في القانون السابق 08/90، خاصة الحد من اللجوء المفرط لسحب الثقة من رؤساء البلديات نتيجة الخلاف بين الأحزاب المشكلة له¹، مما أدى إلى إلغاء هذا الإجراء كليا في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

ثانيا/ التصويت على ميزانية البلدية:

اقترح الميزانية يدخل ضمن صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما التصويت عليها فمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث يقدم الجهاز التنفيذي ميزانية البلدية الأولية للمجلس الشعبي البلدي قبل: 31 أكتوبر للسنة التي تسبق تطبيقها ليصوت عليها ويقدم له الميزانية الإضافية قبل: 15 جوان من السنة التي تطبق فيها، على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يعرض حسابات البلدية للسنة المالية المختومة على المجلس قبل المداولة حول الميزانية الإضافية، حتى يتسنى لأعضاء المجلس الاطلاع على إيرادات البلدية ونفقاتها²، وبناء عليه يصوتون على الميزانية الإضافية و يتم التصويت على الاعتمادات بابا بباب ومادة بمادة³، فيعد التصويت على الميزانية فرصة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لمراقبة عمل الجهاز التنفيذي، غير أن فعالية هذه الرقابة تعتمد على توفير كل المعلومات الضرورية المتعلقة بالميزانية في الوقت المناسب لكي يتمكن أعضاء المجلس من أخذ فكرة كلية عن الميزانية البلدية وتحضير تدخلاتهم واقتراحاتهم، كأن يرفق الجهاز التنفيذي مع الاستدعاء إلى الجلسة جدول الميزانية وملحق لشرح الأمور التقنية.

في حالة رفض المجلس التصويت على الميزانية، فإن الجهاز التنفيذي يشل تماما عن أداء مهامه، ولا يملك حينئذ إلا إعادة اقتراح ميزانية جديدة تعرض على المجلس ليصوت عليها، وبهذه الطريقة يتمكن الجهاز التداولي من التحكم في الجهاز التنفيذي.

ثالثا/ ممارسة الرقابة في مدلولها الشعبي:

¹- قانون البلدية يرمي للحد من تكرار سحب الثقة من الأميار، وزير الداخلية أمام لجنة الشؤون القانونية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني، مقال منشور في الموقع الإلكتروني لجريدة الخبر بتاريخ: 2010/11/23.

2- المادة: 181، من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية.

3- المادة: 182، من القانون 10/11، المتضمن قانون البلدية.

نص دستور 1996 في المادة:159 منه على الرقابة الشعبية التي عبر عنها بمصطلح " الرقابة في مدلولها الشعبي " والتي أسندها إلى المجالس المنتخبة بمختلف مستوياتها، حيث تحمل هذه الرقابة طابعا شعبيا؛ لأنها تتم في إطار المجالس المنتخبة مباشرة بواسطة الشعب. يمارس المنتخبين البلديين دورهم الرقابي على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمناسبة التقرير الذي يقدمه حول مدى تنفيذ المداولات، في إطار ممارسته لصلاحياته كمثل للبلدية، أو من خلال إنشاء لجنة للتحقيق، كما يمكنهم اللجوء إلى القضاء.

الفرع الثاني : التسيير الجماعي للمجلس الشعبي البلدي

تقوم الديمقراطية المحلية على إدارة وتسيير المصالح العامة للبلدية بإرادة جماعية¹ ، أي بإرادة الأغلبية تحت رقابة الأقلية ولهذا لا يمكن اعتبار التمثيل المحلي حقيقي إلا بتبني قواعد تحكم جلسات المجلس وعملية التصويت، تأخذ بمبدأ الأغلبية مع احترام حقوق الأقلية المعارضة. اشتراط نصاب قانوني محدد لاعتبار جلسة المجلس الشعبي البلدي صحيحة:

لا تعتبر اجتماعات المجالس الشعبية البلدية مشروعة ومنتجة لآثارها القانونية، إلا إذا انعقدت بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، واشتراط أيضا المشرع في الأعضاء الحاضرين في جلسات المجلس الشعبي البلدي أن يكونوا ممارسين²، و يقصد بالعضو الممارس، ذلك العضو الذي تم انتخابه لتمثيل سكان البلدية في المجلس البلدي للعهد السارية، ولا تعتريه حالة من حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب، كما أنه غير مستقيل ولا موقف عن ممارسة العضوية أو مقصي من المجلس البلدي، على رئيس المجلس الشعبي البلدي -بصفته رئيسا للجلسة- أن يتأكد عند بداية كل جلسة من توفر النصاب القانوني، من خلال مناداة الحاضرين وتسجيل الغائبين، كما عليه أن يتأكد من توفر النصاب القانوني قبل المرور لنقاش النقاط الواردة في جدول الأعمال.

أورد قانون البلدية 10/11 استثناءا على قاعدة اشتراط نصاب قانوني معين لانعقاد جلسات المجلس تفاديا لأن لا تتحول هذه الأخيرة إلى حجة في يد المنتخبين للتهرب من الاجتماع ، أو قد يتفق أغلبية المنتخبين الممارسين للتغيب عن قصد ليمنعوا المجلس الشعبي البلدي من الانعقاد، لذلك سد المشرع هذا الباب بإقراره أنه إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بسبب عدم توفر النصاب القانوني بعد استدعائه لمرتين متتاليتين تفصلهما خمسة أيام كاملة، فإن المجلس يجتمع بعد الاستدعاء

¹- يعتبر مبدأ التسيير الجماعي أو الإدارة الجماعية عامل أساسي ومهم لوحدة المجلس الشعبي البلدي وحمائته من التفكك والانسداد.

²- المادة: 23 من القانون 10/11 ، المتضمن قانون البلدية.

الثاني وجوبا ومهما كان عدد الأعضاء الحاضرين وتكون المداولات المتخذة في هذه الجلسة صحيحة ومنتجة لآثارها القانونية.¹

إن اشتراط المشرع لنصاب قانوني معين لانعقاد اجتماعات المجلس يعد تكريسا لمبدأ التسيير الجماعي الذي يستلزم أن يشارك كل أعضاء المجلس في إدارة وتسيير البلدية، وعدم السماح لأقلية من الأعضاء أن تنفرد باتخاذ القرار، كما حاول المشرع أن يَكُوس مبدأ التسيير الجماعي أو الإدارة الجماعية من خلال تبني مبدأ الأغلبية الذي يعد الأسلوب الأكثر ديمقراطية لاتخاذ القرار، ولكنه في نفس الوقت أقر بعض الممارسات التي تعد اعتداء على هذا المبدأ ، كأسلوب اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتم من طرف أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد في المجلس ، وكذلك عدم التناوب على رئاسة جلسات المجلس الشعبي البلدي.

ومنه نستنتج أن العلاقة بين جهازي البلدية (الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي) تؤثر مباشرة في تطبيق مبدأ الأغلبية، فكلما كان هناك توازن وتعاون وظيفي بين هيئتي البلدية، كلما أعطى تطبيق مبدأ الأغلبية نتائج ديمقراطية والعكس؛ كلما كانت العلاقة بين هيئتي البلدية غير مستقرة، فإن مبدأ الأغلبية يفرغ من محتواه الديمقراطي، لكن الممارسة العملية بينت أن المنتخبين لم يصلوا بعد لتحقيق جو من العمل الديمقراطي داخل المجلس الشعبي البلدي .

المطلب الثاني : متابعة المواطن لعمل المجلس الشعبي البلدي

يستلزم التسيير الشفاف لمصالح البلدية أن يكون مواطنو البلدية على علم بكل قرار يتخذه المجلس الشعبي البلدي ، أو الجهاز التنفيذي في مختلف مراحل أثناء النقاش الأولي من خلال علنية الجلسات (الفرع الأول) ، وبعد اتخاذ القرار وحين تنفيذه بواسطة الحق في الإطلاع على قرارات ومداولات البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : مبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي

تبنى قانون البلدية قاعدة أساسية لتجسيد التسيير الشفاف للبلدية، وهي علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي² ، و تعد وسيلة مهمة لمشاركة المواطنين بشكل مباشر في أعمال المجلس الشعبي البلدي إلا أن المشرع قد أحاطها بجملة من القيود التي جعلت منها قاعدة شكلية. ضمانات علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي:

¹ - المادة:23 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

² - المادة:26 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في جلسات عمومية مفتوحة للجمهور، ليتداول حول المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية، و يمكن لأي مواطن من البلدية أن يحضر جلسات المجلس الشعبي البلدي ويتابع كل مراحل الاجتماع، بداية من عرض الموضوع على أعضاء المجلس للنقاش والتحاور إلى غاية الانتهاء بإحالته على التصويت، و يقتصر حضور المواطنين على الإصغاء لكل ما يدور في الاجتماع بهدوء تام، ولا يحق لهم التدخل في النقاش أو المشاركة في عملية التصويت.

لقد ألزم المشرع من خلال قانون البلدية¹، رئيس المجلس البلدي بتعليق جدول أعمال اجتماعات المجلس عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن التي تعدها البلدية خصيصا لإعلام الجمهور، ويؤخذ على ذلك:

1- سكوت المشرع عن تحديد مدة لنشر جدول الأعمال، مما يعني أنه ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لنشر جدول أعمال جلسات المجلس في الآجال التي يراها مناسبة، وهو ما يؤثر سلبا على فعالية الإعلام، فكان من الأفضل لو حدد المشرع مدة لنشر جدول الأعمال، فيلتزم بها رئيس المجلس وتكون كافية لإحاطة سكان البلدية علما بموعد اجتماع المجلس.

2- الاعتماد على وسائل ضعيفة لإعلام المواطنين بموعد الجلسة والمواضيع التي يتداول بشأنها المجلس، فلا يكفي نشر الإعلان المتضمن تاريخ الجلسة وجدول الأعمال في مقر البلدية لإعلام فعال وتام، فرغم التطور التكنولوجي خاصة في مجال المعلوماتية ومواقع التواصل الاجتماعي، إلا أننا نجد البلديات لغاية اليوم تستعمل الوسائل التقليدية، فعلى البلديات - وخاصة الكبرى منها - أن تستعمل لوحات إعلانية عمومية تضعها في كل حي من أحياء البلدية، كما تلجأ إلى الصحافة المكتوبة سواء الوطنية أو المحلية لنشر إعلاناتها، كما تعد الإذاعة المحلية وسيلة جيدة ويمكنها أن تصل إلى جمهور أكبر فحبذا لو تستغل البلديات هذه الوسيلة لإعلام المواطنين بتاريخ الجلسة وجدول الأعمال.²

¹-المادة:22 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

²- لقد تم في السنوات الأخيرة إنشاء عدد معتبر من الإذاعات المحلية في أغلب الولايات عبر التراب الوطني، مما سيساهم في

تقريب الإدارة المحلية من المواطن في حالة برمجة حصص مباشرة تتعلق باستضافة المنتخبين المحليين ومحاورتهم من طرف المواطن

وكان لحصة "مير على الخط" المنظمة من طرف إذاعة الجلفة المحلية دور كبير في رفع اللبس عن العديد من القضايا ذات الشأن المحلي.

لقد ركز المشرع على عامل الإعلام لتطبيق قاعدة علنية جلسات المجلس وأهمل بعض المسائل التي تبدو ثانوية، غير أنها تؤثر مباشرة على حضور المواطنين لاجتماعات المجلس ، كالمواصفات الواجب توافرها في قاعة المداولات.

أخفق قانون البلدية 10/11 في وضع الضمانات الأكيدة لتجسيد عمومية الجلسة على أرض الواقع وعدم حضور المواطنين لاجتماعات المجلس البلدي ما هو إلا دليل على ذلك.

لا يعتبر إخفاق قانون البلدية في تنظيم قاعدة علنية جلسات المجلس السبب الوحيد لعدم حضور المواطنين، إذ يوجد أسباب أخرى لذلك تظهر في لا مبالاة وعدم اهتمام من طرف المواطنين بكل ما يخص الشأن البلدي، و يرجع السبب في ذلك لعدة عوامل:

أ/ منها ما هو ذاتي يتعلق بالشخص نفسه، حيث نجد بعض الأفراد يتهربون بطبعهم من الحياة العمومية ويفضلون الانزواء في مشاكلهم الشخصية، أما البعض الآخر فيحضر مناقشة المواضيع التي تهمة مباشرة فقط.

ب/ ومنها ما يرجع للالتزامات الحياة اليومية ، إذ يعيش الفرد اليوم ضغطا مستمرا وصراعا مع الوقت لتلبية حاجياته وطلباته المستمرة والمتزايدة، فلا يتسنى له التفكير في المصالح العمومية لبلديته والمشاركة في الحياة المدنية.

إضافة للأسباب السابقة ، هناك أسباب أخرى ، تساهم أيضا في إبعاد المواطنين عن قاعات

المداولات وهي القيود التي ترد على تطبيق قاعدة علنية الجلسة.¹

الفرع الثاني: القيود الواردة على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي:

أولا/ حق المجلس الشعبي البلدي في عقد جلسة مغلقة:

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقرر التداول في جلسة مغلقة ، و يقصد بالجلسة المغلقة أن يعقد المجلس اجتماعه ويتخذ قراراته في سرية تامة من خلال منع المواطنين من دخول قاعة المداولات² ، و لم يبين قانون البلدية الجهات التي يحق لها طلب عقد اجتماع المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة، بل نص فقط على أن تقرير عقد جلسة مغلقة من عدمه يدخل ضمن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، في حين أعطى نظيره الفرنسي حق طلب عقد جلسات مغلقة لكل من رئيس

¹- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية- المبدأ والتطبيق -، رسالة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، كلية الحقوق، قسنطينة 2006/2007 ، ص: 145 وما بعدها.

²- المادة: 26 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

المجلس ولثلاثة (3) أعضاء على الأقل من أعضاء المجلس، وفي هذه الحالة يبلغ رئيس البلدية المجلس بهذا الطلب وعلى هذا الأخير أن يقرر موافقته أو رفضه دون طرح الطلب على النقاش. إن إقرار المشرع لإمكانية عقد المجلس لجلسات مغلقة يتناقض مع التصور الذي رسمه للمجلس الشعبي البلدي كإطار لمشاركة المواطنين في إدارة وتسيير المصالح العامة للبلدية.

تعتبر عمومية الجلسة وسيلة مهمة لتمكين المواطن من ممارسة رقابة مباشرة على ممثليه الذين انتخبهم، حيث يمكنه متابعة نشاط البلدية والقرارات التي يتخذها المجلس من خلال حضوره إلى مداولاته، ومن هنا فإنّ سماح قانون البلدية للمجلس بأن يقرر عقد اجتماعاته في جلسة مغلقة يعد اعتداء صريحا على الرقابة الشعبية¹؛ لأنه يحرم المواطن من أداة مهمة الرقابة، لهذا وإدراكا منه لخطورة هذا الاستثناء فقد حصر المشرع تطبيقه في حالتين فقط:

أ- تتعلق الحالة الأولى بفحص حالات المنتخبين الانضباطية ويدخل ضمنها معالجة كل مسألة تأديبية تخص أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

ب- أما الحالة الثانية فتخص فحص المسائل المرتبطة بالأمن والحفاظ على النظام العام.² مقارنة بالحالة الأولى، فإن الحالة الثانية تمنح حرية أكبر للمجلس الشعبي البلدي لعقد جلسات مغلقة؛ لأن النظام العام مجال واسع وغير محدد، يتضمن عدة مواضيع ويتميز بالمرونة والتغير بحسب الزمان و المكان.³

لقد أراد المشرع أن يسيطر على الإمكانية التي منحها للمجلس الشعبي البلدي لإجراء جلسات مغلقة عن طريق تضيق تطبيقها في حالتين فقط، لكنه في الحقيقة بنصه على الحالة الثانية يكون قد فتح المجال واسعا أمام المجلس لتقرير عقد جلسات مغلقة.

ثانيا/ صلاحيات رئيس الجلسة وسيلة تحد من حضور المواطن ومتابعته:

¹- المادة:26 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

²- بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص: 147 و مابعداها.

³- يظهر النظام العام التقليدي في مدلول ثلاثي، يشمل الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، يقصد بالأمن العام: اتخاذ كل الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم مثل تنظيم المرور، أما الصحة العامة: فهي مجموعة التدابير الوقائية التي تتخذها الإدارة منعا لانتشار الأوبئة والأمراض، كإجبارية التلقيح ومراقبة نوعية وجودة المنتجات المستهلكة. أخيرا السكينة العامة:

ومؤداها تنظيم كل تظاهرة قد تمس براحة المواطنين، كالمظاهرات، الحفلات الصاخبة.

يسمح بحضور المواطنين لمداوات المجلس ،و من جانب عدم إثارتهم للتشويش ، يملك رئيس المجلس - بصفته رئيسا للجلسة - مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من إدارة الجلسة والحفاظ على النظام فيها، حيث يقع على عاتقه ضمان السير الحسن لجلسات المجلس ،فيمكنه في هذا الإطار

طرد أي شخص يخل بنظام الجلسة ما عدا أعضاء المجلس البلدي من قاعة المداوات.¹

يعد الطرد من قاعة المداوات إجراء خطير؛ لأنه يسلب المواطنين حقهم في حضور مداوات المجلس الشعبي البلدي ومنه متابعة نشاط ممثليهم، لذا قيد المشرع رئيس الجلسة بثلاثة شروط قبل أن يلجأ للطرد تتمثل فيما يلي:

1/ يجب أن يكون الشخص المراد طرده غير منتخب في المجلس الشعبي البلدي، باستثناء هذه الفئة يمكن لرئيس الجلسة أن يطرد المواطنين، الصحفيين وحتى موظفي البلدية.

2/ أن يقوم الشخص المطرود بفوضى تخل بسير المداوات، ويعود تقدير مدى الإخلال بنظام المداوات لرئيس الجلسة.

3/ على رئيس الجلسة أن يقوم بإنذار الشخص المخل بسير المداوات قبل طرده ويكفي أن ينذره مرة واحدة فقط، وتعد علنية جلسات المجلس أساسا للتسيير الشفاف والديمقراطي للمصالح العامة للبلدية ، فقانون البلدية تبنى هذه القاعدة ،ولكنه لم ينظمها ولم يحطها بالضمانات الكافية لتطبيقها، بل وضع عليها قيودا جعلت منها قاعدة شكلية فقط.

المطلب الثالث : مداوات و قرارات المجلس الشعبي البلدي

من الأسس الديمقراطية التي تتجسد في أعمال المجلس الشعبي البلدي، حق المواطن في الإطلاع على المداوات و كذا القرارات (الفرع الأول)، كما يشارك المواطن في التحقيقات العامة المتعلقة بملائمة المشاريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حق المواطن في الإطلاع على المداوات والقرارات

أولا/ الإطلاع على المداوات: يمكن للمواطن أن يطلع على مداوات المجلس البلدي بطريقتين:

1/ لوحة الإعلانات في مقر البلدية : ألزم قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بإشهار محضر مداوات المجلس، يتضمن المحضر ملخصا عن مجريات اجتماع المجلس مشيرا إلى النقاط

¹ - المادة: 27 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

المهمة فقط، دون إعادة كتابة كل ما دار في الجلسة، ويحوي عادة ما يلي: تاريخ الجلسة، طبيعة الجلسة، قائمة بنقاط جدول الأعمال، القرارات المتخذة و ينتهي بإمضاء رئيس البلدية، و في الغالب لا يثير إشهار محضر الجلسة اهتمام المواطنين، لأنه إجراء شكلي، يقدم للمواطنين بطريقة موجزة ومكتوب بلغة قانونية معقدة.

2/ الاطلاع على محاضر مداوات المجلس الشعبي البلدي: يمكن لأي مواطن أن يطلع على محاضر مداوات المجلس الشعبي البلدي في عين المكان وبإمكانه أن يأخذ منها نسخة على نفقته¹ و يعد محضر المداوات ذاكرة المجلس الشعبي البلدي، لأن أمين الجلسة² يسجل كل ما دار في اجتماع المجلس حرفيا في المحاضر دون زيادة ولا نقصان. يجب أن يتضمن المحضر³ المعلومات التالية:

تاريخ الجلسة وطبيعتها، المكان الذي تتعقد فيه، اسم رئيس الجلسة، تاريخ الاستدعاء، اسم الحاضرين والمتغييبين، سبب التغيب، عدد الوكالات إن وجد، اسم أمين الجلسة، عرض لجدول الأعمال، المداخلات التي قام بها أعضاء المجلس ، نتائج التصويت بالتفصيل وأخيرا إمضاء كل الحاضرين وأمين الجلسة، و من الضروري تسجيل كل هذه المعلومات في محاضر المداوات لتمكين المواطنين من ممارسة رقابة حقيقية على منتخبهم، فمن فاته حضور جلسة المجلس ، يكفيه الاطلاع على محاضر مداوات المجلس ليعرف كل ما دار في المداولة والقرارات التي اتخذها المجلس البلدي. في الأخير تجب الإشارة، إلى أن المواطن أثناء إطلاعه على مداوات المجلس البلدي يمكنه أن يطلع على قائمة غياب أعضاء المجلس بطريقتين، الأولى أثناء نشر محاضر المداوات في لوح الإعلانات في مقر البلدية، والثانية من خلال سجل المداوات الذي يحوي كل المحاضر .

¹ -المادة:14 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

² - المادة:29 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

³ - " تشبه محاضر المداوات وثيقة أخرى تسجل فيها المداوات التي يتخذها المجلس حسب ترتيبها الزمني وهي سجل المداوات ، غير أن الفرق بينهما يكمن من جهة الشكل، حيث أن سجل المداوات على خلاف محاضر المداوات يكون مهمش ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة ، ومن جهة أخرى هناك فرق في المحتوى إذ يكفي في سجل المداوات الإشارة إلى موضوع المداولة والقرار المتخذ فيها فقط من دون ذكر تدخلات أعضاء المجلس والنقاش الذي دار بينهم بالتفصيل كما هو الحال بالنسبة لمحاضر المداوات ،المادة:55 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

ثانيا/ الإطلاع على قرارات المجلس الشعبي البلدي

إضافة لحق الاطلاع على المداولات، خول المشرع للمواطن الحق في الاطلاع على القرارات

البلدية حيث تضم القرارات البلدية مجالا أوسع من المداولات، باعتبارها قد تصدر عن رئيس المجلس¹ الشعبي البلدي تنفيذا للمداولات في حد ذاتها، كما قد تصدر عنه أثناء ممارسته لصلاحياته كمثل للبلدية أو كمثل للدولة، ويستوي في ذلك أن تكون هذه القرارات فردية، جماعية أو ذات طابع تنظيمي.

وما يمكننا استنتاجه مما سبق، أن اطلاع المواطن على القرارات والمداولات في الحقيقة لا يعتبر وسيلة مشاركة فعلية، بل وسيلة علم فقط.

الفرع الثاني: مشاركة المواطنين في الاستشارة العامة

لمواطني البلدية الحق في أن يطلعوا على نشاط بلديتهم والمشاركة فيه من خلال إجراء الاستشارة العمومية²، حيث تهدف الاستشارة إلى تقصي رأي الجهات التي يمسه، و يهملها المشروع موضوع الاستشارة والذي تعود فيه صلاحية القرار للإدارة العمومية، حيث يتم من خلال فتح تحقيق علني أو عمومي موجه للجمهور.

أولا/ المشاركة الواسعة للمواطنين في إجراء التحقيق العمومي:³

بمجرد فتح التحقيق العمومي، يمكن لأي مواطن سواء كان شخص طبيعي أو معنوي كجمعية مدنية يهمله موضوع التحقيق، أن يقدم ملاحظاته الكتابية في السجل الموضوع خصيصا لذلك. من المهم أن يفتح سجل طيلة مدة التحقيق وذلك في مقر البلدية لذا على قرار فتح التحقيق - الذي يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي - أن يتضمن كل المعلومات الضرورية حول المشروع بوضوح لتمكين المواطن من المشاركة في التحقيق العمومي، ويعد التحقيق العمومي وسيلة واسعة وعملية لإشراك المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهمهم، إلا أنه يرد عليه قيودا تقلل من فعاليته.

ثانيا/ القيود الواردة على إجراء التحقيق العمومي:

¹ - المادة:98 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

² - المادة:11 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

³ - أثبت الواقع العملي أن تطبيق إجراءات التحقيق العمومي واستشارة المواطنين في هذا المجال غير مطبقة بحكم أن انجاز مختلف المشاريع لم يشهد تطبيق التحقيق العمومي واستشارة المواطن فيها.

1/ تضييق مجال تطبيق التحقيق العمومي: إن البلدية غير ملزمة بفتح تحقيق عمومي إلا في حدود النصوص القانونية، وقد ضيق هذه الأخيرة تطبيقه¹ في بعض القرارات التي تدخل ضمن مجال التهيئة العمرانية وحماية البيئة.

يختص رئيس المجلس الشعبي البلدي بفتح تحقيق علني في حالتين وهما :

أ / بمناسبة إعداد وسائل التعمير، المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ومخطط شغل الأراضي.²

ب/ في إطار حماية البيئة من خلال دراسة مدى التأثير لمشروع قد يمس بالنظام العام بأبعاده التقليدية والحديثة .

و رغم بساطة إجراء التحقيق العمومي الذي يجعله قابلا للتطبيق في كل المسائل المحلية وخاصة تلك التي ترتبط بالمحيط المعيشي للمواطن إلا أن المشرع قد قصر تطبيقه في مجال محدد جدا.³

2/ الحد من آثار التحقيق العمومي : من بين الأهداف الأساسية للتحقيق العمومي هو تحسين

العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال فتح قناة للحوار ذات اتجاهين من جهة، تمكن المواطن من معرفة المشروع موضوع التحقيق، ومن جهة أخرى، توضح الرؤية للإدارة حول الآثار الحقيقية للمشاريع.

لكن في الحقيقة، ما يصل للإدارة في النهاية ليست الملاحظات التي سجلت من طرف المواطنين في سجل الملاحظات، بل التقرير النهائي الذي يحرره المحافظ المحقق الذي يلعب دور الوسيط بينهما.

إن التحقيق العمومي يوفر مشاركة مباشرة وشخصية، غير أن الإدارة العمومية لا تعلم بها إلا بطريقة غير مباشرة وغير فورية.

3/ ضعف تقنيات الإعلام المستعملة في التحقيق العمومي: تعد الوسائل التي اعتمدها المشرع

لإعلام المواطنين بفتح التحقيق العمومي، قديمة وضعيفة إذ يعتمد على نشر قرار فتح التحقيق في

¹- يأخذ التحقيق العمومي في إنجلترا طابعا آخر فهو يطبق في كل القضايا التي ترتبط بالتنظيم الإداري المحلي ، كالصحة العمومية، التهيئة العمرانية، نزع الملكية ومنح رخص البناء وغيرها.

²- المادتان: 26، 36 من القانون: 29/90 المؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد: 52 .

³- يطبق التحقيق العلني أيضا بمناسبة إجراء نزع الملكية لأجل المنفعة العمومية، وفي هذه الحالة يختص الوالي بإصدار قرار فتح

التحقيق ، ويتبع في ذلك التنظيم و القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، وهذا ما تطرقت إليه المادة : 20 من

دستور 1996.

مقر البلدية وغالبا ما يكون هذا الإعلان في زاوية صغيرة من لوحة الإعلانات، فمن غير المتصور أن تتم عملية تهيئة مقبولة لمنطقة ما، دون القيام بحملة إعلام تدعو إلى مشاركة المواطنين فيها، لاسيما وأن هذه التهيئة تخص المواطن مباشرة.

المبحث الثالث: الصلاحيات المخولة للبلدية في ظل وجود مناصب مستحدثة

هناك جوانب تتعلق بالتنمية بأوجهها المختلفة سواء كانت اجتماعية أو اقتصادية أو بيئية تخول على أساسها صلاحيات للمجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، كما أن المهام العديدة للجهاز التنفيذي تجسدها الصلاحيات الممنوحة له كرئيس للمجلس البلدي (المطلب الثاني)، وفي وجود مهام إدارية ومالية جديدة تظهر من خلالها مناصب إدارية مستحدثة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بعدة صلاحيات، تشمل كل عمل ذو طابع أو منفعة عامة في نطاق إقليم البلدية، و للمجلس أن يعرب عن توصياته في جل المواضيع ذات المصلحة البلدية ويكون ذلك من خلال مداولاته التي يعقدها، كما يساهم بصفة خاصة و إلى جانب الدولة في إدارة البيئة الإقليم، التنمية الاقتصادية، الثقافية و كذا الأمن، يمارس المجلس معظم هذه الصلاحيات بصورة فعلية عن طريق لجانه الدائمة و الخاصة.

فالمتمتع في نصوص قانون البلدية يجد أن اختصاصات المجلس قد جاءت مطلقة و عامة، كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية و التنظيمية المختلفة¹، وتظهر في مجالات التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة و التخطيط (الفرع الأول) والصلاحيات الخاصة بالجوانب الاجتماعية والثقافية (الفرع الثاني)، و الجوانب الصحية والثقافية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مجال التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة و التخطيط

يكلف المجلس الشعبي البلدي في بوضع البرامج الخاصة بالتجهيز و التخطيط المحلي² في حدود الإمكانيات المتاحة وفقا للسياسة العامة للمخطط الوطني للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية، وفي

¹-بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة الجزائر، 2010، ص: 7.

²-بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص:199.

هذا المجال يمارس المجلس عدة صلاحيات تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم و هو ما تضمنته نصوص المواد: 107 إلى 121 من قانون: 10/11 المتعلق بالبلدية .

وتتمثل هذه الصلاحيات في إعداد المخططات، الرقابة الدائمة لعمليات البناء وحماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية وهو ما سنتناوله في النقاط التالية:

أولا / إعداد المخططات العمرانية:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات إعداد المخططات التنموية و العمرانية على الصعيد المحلي حسب نص المادة: 107 من قانون البلدية السابق الذكر و أهم هذه المخططات هي:

1/ المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية (P.D.A.U):

ويتم بمقتضاه تحديد مناطق التجمعات السكنية و التجهيزات العمومية لاستقبال الجمهور و المناطق اللازم حمايتها و ضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي ، وتقسيم البلدية بموجب هذا المخطط الأراضي إلى أربعة قطاعات حددتها المادة: 19 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة التعمير و هذه القطاعات هي: القطاعات المعمرة، القطاعات المبرمجة للتعمير ، قطاعات التعمير المستقبلية، القطاعات الغير قابلة للتعمير.¹

2/ مخطط شغل الأراضي:

نصت المادة: 34 من القانون: 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أن مخطط شغل الأراضي يحضر من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي و تتم الموافقة عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي. وقد نصت المادة: 31 من نفس القانون على انه: "يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء ...".

أما فيما يخص تنمية البلدية و إقامة الاستثمارات فيها فلقد نصت المادة: 109 من قانون البلدية 10/11 على انه لإقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية...وجوب اخذ الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي² ،عكس ما ورد في مشروع القانون الذي نصت المادة: 114 منه على ما يلي: " تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الموافقة المسبقة للمجلس

¹- القانون رقم 29/90 المؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد: 52 .

²- المادة: 109 من قانون البلدية: 10/11 والتي تنص على: " تخضع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي

مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة".

الشعبي البلدي و لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير على البيئة" ، ولقد تم تعديل هذه المادة تجنباً لتعارض القرارات بين السلطات المحلية في انجاز الاستثمارات أو إقامة مشاريع التجهيز على إقليم البلدية و كذا وجوب الأخذ بعين الاعتبار إمكانات البلدية و مكونات المجالس الشعبية البلدية.¹

ثانيا /الرقابة الدائمة لعمليات البناء:

في مجال قطاع السكن فقد نصت المادة: 119 من قانون البلدية 10/11 على انه من صلاحيات البلدية توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية العمومية و تشيبتها و ذلك بترقية برامج السكن و إنشاء التعاونيات العقارية المساعدة على ذلك.

إضافة إلى ذلك وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت و التجهيزات و التجمعات السكنية و الشوارع وكافة الفضاءات المتواجدة على إقليم البلدية ،وقد نصت المادة: 120 من قانون البلدية 10/11 على ذلك إذ حرص المشرع أن تكون التسمية متعلقة بالمجاهد و الشهيد وهذا لإلزام البلدية على الاستناد إلى المرجعية التاريخية لاسيما ثورة أول نوفمبر 1954.

ثالثا / حماية التراث العمراني و المواقع الطبيعية:

تزخر بلادنا بأماكن تاريخية و تراثية كبيرة ، إلا أن الإهمال جعل الكثير من هذه الآثار يندثر بعوامل التعرية الطبيعية و التخريب ، و تحويلها عن وجهتها الحقيقية، و البلدية التي تفتخر بوجود مثل هذه المآثر التاريخية و الفنية فوق ترابها ملزمة معنويا بالمحافظة عليها ، و العمل على ترقيتها بواسطة تنظيم أيام ثقافية لتمجيدها و المحافظة عليها و التعريف بها²، و تكرر هذا الالتزام أيضا في قانون البلدية 10/11 حيث ورد في المادة: 116 منه إلزام هذه الأخيرة بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة للمحافظة على التراث العمراني و الثقافي و حماية الأملاك العقارية.

الفرع الثاني: صلاحيات الجوانب الاجتماعية والثقافية

لا يتمثل الدور الأساسي للبلدية في تحقيق التنمية فقط وإنما هو مواجهة المشاكل التي تدخل في إطار الخدمة العمومية ، كالأمن والصحة والتربية وغيرها، اختزل القانون 10/11 المواد المتعلقة

¹ - التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بالبلدية ، لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات بالمجلس الشعبي الوطني ، فيفري

2011 ، ص: 84 .

2- القانون رقم 04/98 المؤرخ في: 15 /06/ 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي ، الجريدة الرسمية العدد: 44 .

بهذه المجالات في فصل واحد، تضمن مادة واحدة، عكس ما تضمنه القانون القديم 08/90 من تناثر هذه المواد على مختلف الفصول، وسنتناول مختلف هذه المجالات فيما يلي:

أولاً/ صلاحيات البلدية في المجال المدرسي:

تقوم البلدية على ضوء المقاييس الوطنية العامة، وعلى ضوء الخرائط المدرسية المرسومة والمبرمجة بإنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي كما تضمن توفير وسائل صيانتها، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة: 122 من قانون البلدية 10/11.¹

لقد ألزم المشرع البلدية بإنجاز المدارس وصيانتها، نظراً إلى أن مهمة إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي تقع على عاتق ميزانية الدولة في إطار الخريطة المدرسية الوطنية، واعتباراً أن التعليم الابتدائي إجباري فإسناد هذه المهمة إلى البلدية كونها الجهة المؤهلة من غيرها لمعرفة الحاجيات الوطنية في التمدرس. أما بالنسبة للتعليم التحضيري فقد أناط المشرع للبلدية وفي حدود إمكانياتها وعند الاقتضاء اتخاذ ما يلزمها من تدابير وإجراءات بغية ترقية الطفولة، وذلك من خلال إنشاء رياض الأطفال والحدائق المخصصة لهم وكذا ترقية التعليم التحضيري.

ثانياً/ صلاحيات البلدية في المجال الرياضي والثقافي:

للبلدية اختصاصات في مجال الشبيبة والرياضة، إذ بإمكانها تأسيس أي خدمة أو مركز يساهم في تطوير الشبيبة²، كما نجد ذلك في نص المادة الثانية: 02 من المرسوم رقم: 371/81 الذي يحدد اختصاص البلدية في قطاع الشبيبة والرياضة، حيث أن البلدية مكلفة بإنجاز التركيبات الرياضية البسيطة مثل ساحات الألعاب الرياضية، ملاعب مختلف الرياضات، قاعات متعددة الرياضات أحواض السباحة، كما تكلف بتنظيم جولات رياضية، تبادل الشباب بين البلديات، التظاهرات الجماعية للشباب، تنشيط المهرجان الرياضي البلدي، تنشيط الجمعيات الرياضية.³

¹ - عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، ص: 28.

² - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص: 198.

³ - مرسوم رقم: 371/81 المؤرخ في: 26/12/1981 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصاتهما في قطاع الشبيبة و الرياضة الجريدة الرسمية عدد: 52.

كما تتولى البلدية في مجال الهياكل الأساسية الثقافية بإنجاز مؤسسات ثقافية بلدية والعمل على صيانتها كقاعات السينما والنوادي الثقافية المكتبات البلدية كما تعمل البلدية في هذا المجال على: تشجيع إنشاء الجمعيات الثقافية ، الحث على المطالعة اليومية، تنظيم المعارض والأسابيع الثقافية الحفاظ على الفنون الشعبية.¹

ولقد أشار المشرع الجزائري في الفقرة الرابعة من المادة: 122 من القانون 10/11 إلى أن البلدية يمكنها الاستفادة من مساهمة مالية من الدولة بغية ترقية هذه الهياكل والحفاظ عليها وكذا صيانتها.

ثالثا/ صلاحيات البلدية في المجال الاجتماعي والسياحي:

للبلدية حق المبادرة بكل ما من شأنه حماية الفئات المحرومة اجتماعيا، سواء نتيجة الكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات أو لسوء ظروف المعيشة، كالسكن أو الحالات الاستثنائية كالتكفل باليتامى وضحايا الإرهاب والمشردين وعابري السبيل.

ولقد نص المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة: 122 بإمكانية الجمعيات المساهمة في ترقية ميادين الشباب والثقافة وكذا مساعدة الفئات المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة. أما بالنسبة للمجال السياحي فقد نصت المادة: 02 من المرسوم رقم: 372/81 الذي يحدد صلاحيات البلدية في القطاع السياحي في المادة الثانية منه، أنه من صلاحيات البلدية إنشاء الفنادق، الفنادق الحضرية الصغيرة ، محطات الطرق....، كما تتولى صيانتها و تسييرها واستغلالها.

ويجب عليها أن تسهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية إلى تطوير السياحة ، و في سبيل تحقيق هذه الغاية لها أن تحدث كل هيئة ذات منفعة محلية يكون لها طابع سياحي، كما تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على المعالم السياحية والمناطق التاريخية والآثار لتصبح قبلة للمختصين و محطة للمعجبين ، ومكانا للسياح ، وهذا كله يزيد البلدية و سكانها وزنا على المستوى الوطني و الدولي وقد يساهم في تطوير حركة السياحة و التجارة و الفنون و الثقافة.²

الفرع الثالث: صلاحيات الجوانب الصحية و الاقتصادية

إن صحة المواطن مرتبطة بنظافة محيطه ، وتلعب البلدية دورا هاما في هذا المجال ، حفاظا على سلامة المواطن من كل خطر يهدد حياته، وذلك من خلال القوانين ذات الصلة بالصحة والنظافة

¹ - المادة: 02 من المرسوم رقم: 81/ 382 ، المؤرخ في: 26/12/1998 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية و اختصاصاتهما في

قطاع الثقافة . الجريدة الرسمية عدد: 52 .

² - عشاب لطيفة،النظام القانوني للبلدية في الجزائر،المرجع السابق، ص:31.

و من خلال ماورد في المادة: 123 من قانون البلدية10/11،ويمكن أن نلخص هذه الحالات فيما يلي:

أولا / دور البلدية في محاربة الملوثات:

أثرت سياسة التنمية المتسارعة التي انتهجتها السلطات سلبا على المحافظة على الطبيعة ، سواء تعلق الأمر بالتوازن البيئي ، أو على الفلاحة أو الهواء ، وذلك من خلال القضاء على المساحات الغابية لاكتساب أراضي قابلة للبناء ، أو انجاز مصانع تساهم في رمي نفاياتها دون الاهتمام بمعالجتها أو تطهيرها ، ولأجل ذلك فقد أوكل المشرع للبلدية مهمة دراسة الأخطار قبل القيام بأي مشروع فوق تراب بلدية ما، و لتحقيق البلدية لهذه الأهداف تضع الإجراءات التالية محلا للتنفيذ وهي:

أ/ تسيير النفايات : وذلك من خلال إنشاء أماكن للتفريغ متخصصة في نوع من النفايات حتى تسهل عملية المعالجة و إعادة تدويرها و استعمال المواد القابلة للرسكلة كالبلستيك وعلب الألمنيوم ، سواء تعلق الأمر بالنفايات المنزلية، الصناعية أو حتى المواد المستعملة في المستشفيات، حيث تم مؤخرا إنشاء العديد من مراكز الردم التقني وإعادة الرسكلة.¹

ب/ محاربة التلوث : عن طريق العمل على إخراج المؤسسات الخطيرة المتواجدة داخل التجمعات السكنية خارج المحيط .

ثانيا/ دور البلدية في صيانة الطرقات:

نص المرسوم رقم: 385/81 المتعلق بصلاحيات البلدية و الولاية في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية على أن للبلدية دورا هاما في مجال إنشاء الطرقات و صيانتها ذلك لما لها من أهمية كبرى في تسهيل تنقل الأفراد والبضائع²، وقد خولت المادة الأولى من المرسوم السالف الذكر مهمة تطوير شبكة الطرق و مختلف المواصلات لصالح البلدية خاصة الطرق ذات الأهمية الاقتصادية و الثقافية و السياحية.

ثالثا / دور البلدية في مجال الحفاظ على الصحة العامة:

في غالب الأحيان يعتبر مسؤولو البلديات، بأن الحفاظ على صحة المواطن هي مهمة لا تدخل في صلاحيات البلدية حيث يبتعدون كل البعد على أي نشاط يساهم في الحفاظ على صحة المواطن.

¹- المرسوم رقم 374/81 الذي يحدد صلاحيات الولاية و البلدية في قطاع الصحة المؤرخ في: 1981/12/26، الجريدة الرسمية

²- المادة:123 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

وعلى الرغم من هذا الدور الحيوي الذي تضطلع به مصالح الصحة العمومية، إلا أن القانون 10/11 أوجب على البلدية احترام التشريع المتعلق بالحفاظ على الصحة العمومية¹، بالإضافة إلى المرسوم 374/81 الذي يحدد صلاحية الولاية و البلدية في قطاع الصحة من خلال المادة:05 منه والتي نصت على أن تتولى البلدية في ميدان الوقاية تنظيم الأعمال الآتية:

التلقيح، لحفظ الصحة المدرسية، حماية الأمومة و الطفولة، التربية الصحية، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.

وبخصوص نظافة المحيط، نجد الظواهر السلبية المرتبطة بالمياه و النظافة العمومية ، و حتى الحيوانات ، تتسبب في تدهور الصحة الفردية و الجماعية، فيجب على البلدية القيام بحملات لمحاربة الحشرات و الحيوانات الضارة عن طريق المبيدات أو بواسطة عملية الرش و الاصطياد كما يجب عليها القيام بحملات للقضاء على الحيوانات الضارة كالكلاب و الخنازير، بمساعدة مختلف الهيئات كمصالح الأمن و الفلاحة.²

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر ممثلاً للدولة على مستوى البلدية (الفرع الأول) فإن المشرع منحه سلطات كثيرة وواضحة، أكثر من القوانين السابقة بوصفه سلطة عدم تركيز³، وباعتباره رئيس المجلس البلدي ، فان له صلاحيات بوصفه هيئة تنفيذية للمجلس (الفرع الثاني)، وبما أن البلدية شخص معنوي عام فقد أسندت لرئيس البلدية مهمة تمثيلها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الصلاحيات الممنوحة باعتباره ممثلاً للدولة

لقد وردت الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس باعتباره ممثلاً للدولة في الكثير من النصوص منها قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية .

¹- المادة:1/123 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية.

²- حملة قتل الحيوانات الضالة ، خاصة عملية قتل الكلاب الضالة ، عرفت نوعاً من التنشيط بداية من سنة : 2007 إلى غاية السنة الحالية، وذلك بالاستعانة بأفراد الحرس البلدي عبر أغلب بلديات ولاية الجلفة، بمقرر صادر عن والي الولاية، يحدد المجالين المكاني و الزماني، بناء على التقارير المرفوعة إليه من طرف رؤساء المجالس البلدية بواسطة رؤساء الدوائر .

³- المادة: 85 من قانون البلدية 10/11 : " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية . وبهذه الصفة ، فهو يكلف على الخصوص بالسهر على احترام و تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما ."

أولا/ اختصاصات رئيس البلدية كضابط للحالة المدنية:

نصت المادة: 86 من قانون البلدية 10/11 على تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الحالة المدنية إذ أن هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، وهذا تحت وصاية وكيل الجمهورية المختص إقليميا، ورئيس البلدية باعتباره ضابط للحالة المدنية فهو ملزم بمجموعة من الأفعال التي تضمن حقوق المواطنين و تعزز من سلطة البلدية و تقوي من مصداقيتها و هو ملزم كذلك بالمحافظة على الأسرار الخاصة بالميلاد و الزواج و الطلاق و الوفاة¹، وهذه ما نصت عليها المادة الأولى و الثانية من قانون الحالة المدنية ، إلا أن تزايد المشاكل اليومية واستحالة أن يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفسه مهام ضابط الحالة المدنية، فقد خوله القانون أن يفوض هذه المهام إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين وذلك تحت رقبته و مسؤوليته، إذ يقوم المفوض بالاهتمام بسجلات الحالة المدنية بما فيها سجل الوفيات ، سجل الزواج و سجل المواليد ، كما يقوم بالاعتناء بمختلف وثائق الحالة المدنية ، وكذا تحديد مسؤولية العاملين بمصلحة الحالة المدنية.²

ثانيا/ اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كضابط إداري:

نصت المادة: 93 من قانون البلدية 10/11 على أنه من صلاحيات رئيس المجلس الصلاحيات في مجال الشرطة الإدارية، و يظهر ذلك تطبيق فكرة الضبط الإداري، فهو يعمل على حماية النظام العام، بما يحويه هذا الأخير من أبعاد تقليدية ، حيث توسعت نوعا ما صلاحياته في هذا المجال وذلك بغية تحقيق التواجد الفعلي للدولة على مستوى البلدية، من خلال الأبعاد الحديثة لفكرة النظام العام. كما يتطلب حماية حقوق المواطن من أي اعتداء ، كما يسهر رئيس البلدية على تنظيم التجمع سواء تعلق الأمر بالتظاهرات العامة الرياضية، أو المسيرات الاحتجاجية أو حتى التجمعات الحزبية بتحديد نطاق السير والتجمع ، وهذا من أجل تنظيم المرور وحماية الأشخاص وضمان الطمأنينة والحفاظ على الممتلكات³ ، وعلى العموم يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي في سبيل الحفاظ على النظام العام وحماية حقوق وحرريات المواطنين بما يلي:

¹- شيهوب مسعود ، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر 2003، ص: 19.

²- عبد العزيز سعد ، نظام الحالة المدنية في الجزائر ، دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر 1995 ، ص: 54 .

³- شيهوب مسعود ، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص: 18 وما بعدها .

- السهر على المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن.
- المحافظة على حسن النظام العام في جميع الأماكن العمومية التي يجتمع فيها الأشخاص.
- منع الاعتداء على الراحة العمومية.
- تنظيم الطرقات وحركة المرور على إقليم البلدية.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز الثورة.
- السهر على احترام المقاييس في مجال العقار والسكن والتعمير.
- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والطرقات العمومية.
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية.
- اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المختلفة أو المعدية والوقاية منها.
- مكافحة الحيوانات المؤذية والضارة.
- السهر على سلامة المواد الغذائية والاستهلاكية المعروضة للبيع.
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة والمحيط.
- ضمان ضبئية الجناز والمقابر طبقا للعادات، والعمل فورا على حق كل شخص متوفى بالدفن بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.¹

لقد منح المشرع لرئيس البلدية سلطة تسخير قوات الشرطة البلدية في قيامه بمختلف صلاحياته فوضع الشرطة تحت تصرفه هو أمر ضروري بغية تقوية مواقفه، وضرورة تنفيذ قراراته، وفرض الاحترام على مبادراته، لكونه يتمتع بقوة عمومية تحت تصرفه وليست تحت خدمته، وهذا يتطلب نظرة نوعية في اختيار الأفراد، وضمان تكوين متخصص لهم، وكذا الأدوات القانونية والمالية لممارسة هذه المهمة.²

ثالثا/ اختصاصات رئيس البلدية كضابط للشرطة القضائية:

¹-المادة: 94 من قانون البلدية 10/11.

²- بالرغم من أن سلك الشرطة البلدية انحل في فترة الثمانينيات ، وحل محله سلك الحرس البلدي الذي أنشأ بموجب المرسوم التنفيذي

رقم 265/96 ، إلا أن مهام الحرس البلدي بقيت محصورة في دعم وإسناد باقي القوى الأمنية من دون ممارسته لمهام الشرطة الإدارية

التي كانت محاولات تأسيسها قائمة في عهد الوزير الأول أحمد أويحي الذي تبني فكرة إعادة إنشائها دون أن ترى التطبيق.

حددت المادة : 14 من قانون الإجراءات الجزائية أصناف الضبطية القضائية فنصت على ما يلي: " يشمل الضبط القضائي: ضباط الشرطة القضائية، أعوان الضبط القضائي، الموظفون والأعوان المنوط بهم قانونا بعض مهام الضبط القضائي ".¹

ويقصد بالضبطية القضائية تلك المرحلة الشبه قضائية تهدف إلى البحث والتحري عن الجريمة ومعاينتها والبحث عن مرتكبي الجريمة والمساهمين معهم²، ولقد حددت المادة: 15 من قانون الإجراءات الجزائية الذين يتمتعون بصفة ضباط الشرطة القضائية وذكرت على رأسهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ولهذا فقد أقر القانون صراحة صفة ضابط الشرطة القضائية لرئيس المجلس بغية السيطرة على الجريمة ومحاصرتها حيث يتمتع رؤساء المجالس بكافة اختصاصات الشرطة القضائية لكل أنواع الجرائم دون تحديد أو تخصيص، أما بالنسبة لاختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال، فتتمثل في مباشرته في جمع الأدلة والتحري عن مرتكبي الجريمة ، ولقد أعطى قانون الإجراءات الجزائية لضباط الشرطة القضائية سلطات واسعة تمكنه من القيام بدوره في الحدود التي تضمن للمجتمع سلامته وللمتهم حقوقه، كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخطار وكيل الجمهورية بمكان الجريمة ويجب عليه أن ينتقل فورا ودون تمهل إلى عين المكان، قصد المحافظة على آثار الجريمة بحسب المادة: 42 من قانون الإجراءات الجزائية.³

الفرع الثاني: صلاحياته كهيئة تنفيذية للمجلس

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس الشعبي البلدي حيث يقوم باستدعائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه ويختص بإعداد مشروع جدول أعمال الدورات ويتأهها، وهذا ما نصت عليه المادة: 79 من قانون البلدية 10/11.

كما منح القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس قام بالإخلال بحسن سير الجلسة، و يحضر رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات وينظمها، كما يحدد تاريخ وجدول أعمال الدورات بعد التشاور مع الهيئة التنفيذية.

¹ - مولود ديدان، قانون الإجراءات الجزائية ، طبعة محينة ومصححة، دار بلقيس، الجزائر 2012، ص: 09.

² - عبد الله أوهابيه ، شرح قانون الإجراءات الجزائية، دار هومة للطبع والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر 2000 ، ص: 23 .

³ - مولود ديدان، المرجع السابق ، ص: 18.

يتولى أيضا مهمة أخرى وهي تعليق المداولات وتنفيذها ، وهذا ما نصت عليه المادة: 30 من قانون البلدية 10/11 بقولها: " تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية ،تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور ،وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (08) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون".

الفرع الثالث: صلاحياته كممثل للبلدية

انطلاقا من كون البلدية شخص معنوي عام فإن وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي تترتب عن ذلك، وقد عهد لرئيس البلدية مهمة التمثيل والتعبير عن إدارة البلدية و يتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه والتي نذكر منها:

أ/ التمثيل:

يمثل رئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية¹ وكذلك جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية²، كما يمثل البلدية أمام الجهات القضائية المختصة، بحسب المادة: 82 من قانون البلدية 10/11.

ب/ إعداد الميزانية:

يقوم رئيس البلدية بإعداد ميزانية البلدية واقتراحها على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها ثم القيام بمتابعة تنفيذها، كما يعتبر رئيس البلدية هو الأمر بالصرف للنفقات ومتابعة تطور المالية البلدية³، وهذا ما نصت عليه المادتين: 81 و 181 من قانون البلدية 10/11.

ج/ المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة المملوكة للبلدية:

يتكفل رئيس المجلس وتحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي بحسب المادة: 82 من القانون 10/11، خاصة العناصر التالية منها:

¹- المادة: 78 من القانون 10/11: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما".

²- المادة: 77 من القانون 10/11: " يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية. ويجب عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون".

³- للبلدية ميزانيتان: ميزانية أولية ويتم التصويت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها وميزانية إضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها.

1/ إبرام عقود اقتناء الأملاك ومعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا،

2/ القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها،

3/ اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط،

4/ ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة،

5/ اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية...

د/ الإشراف السلمي على موظفي البلدية:

يخضع موظفي البلدية للسلطة الرئاسية لرئيس البلدية وهذا ما نصت عليه المادة 125 من قانون

البلدية 10/11: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي..."، غير أنه يستثنى

من قاعدة تمثيل البلدية، عدم قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في العقود أو المنازعات

القضائية التي تكون البلدية فيها طرفاً، و يكون شخص رئيس المجلس أو احد أقاربه طرفاً آخر فيها،

ويرجع التمثيل في هذه الحالة إلى أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يختار بموجب مداولة من

طرف الأعضاء باعتبار البلدية شخصية معنوية.

ه/ اختصاصات أخرى لرئيس البلدية:

يتمتع رئيس البلدية اختصاصات أخرى بوصفه جهة عدم تركيز إداري إضافة لما سبق ومنها:

1- تنفيذ القوانين واللوائح في حدود إقليم البلدية.

2- الإحصاء السنوي لفئة الشباب المعني بالخدمة الوطنية.

3- إعداد قوائم الانتخابات وفقاً للقوانين المتضمنة لها.

4- المساهمة في عملية الإحصاء الديمغرافي الذي يحصل كل 10 سنوات بالتعاون مع الديوان

الوطني للإحصاء O.N.S¹، تنظيم رخصة البناء والهدم والتجزئة وفقاً للإجراءات المنصوص

عليها في التشريع المعمول به.²

المطلب الثالث: المناصب الإدارية المستحدثة

لقد منح المشرع الجزائري للأمين العام البلدي من خلال قانون البلدية 10/11 عدة صلاحيات

ومهام للقيام بها، والتي من بينها التسيير الإداري للإدارة البلدية (الفرع الأول)، بالإضافة لمنصب

¹- شيهوب مسعود ، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ، المرجع السابق ، ص: 20 .

²- المادة: 95 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

المراقب المالي البلدي الذي يمارس مهام الرقابة القبلية على الأموال البلدية، و الذي أستحدث منصبه مؤخرا فقط (الفرع الثاني).

الفرع الأول: منصب الأمين العام البلدي و صلاحياته:

الأمين العام هو الهيئة الثالثة للبلدية التي استحدثها قانون البلدية: 10/11 بموجب المادة 15 منه¹، فهو هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلية. ولقد نصت المادة: 125 من قانون البلدية 10/11 على أنه: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينشطها الأمين العام." لقد أحال المشرع الجزائري طريقة وشروط تعيين الأمين العام للتنظيم وهذا ما جاءت به المادة 127 من القانون: 10/11 المتعلق بالبلدية²، تاركا إبهاما واضحا في نص المادة، وذلك لان التنظيم المتعلق بالأمين العام لم يصدر بعد.

إلا أن وزير الداخلية و الجماعات المحلية الأسبق، كان قد أجاب عن استفسار في احد جلسات مجلس الأمة فيما يخص تعيين الأمين العام ، و أوضح أن تعيينه يختلف باختلاف عدد سكان البلديات ، إذ يعين من طرف رئيس الجمهورية في البلديات التي يبلغ تعداد قاطنيها: 100.000 ساكن، و يعين من طرف الوزير المكلف بالداخلية و الجماعات المحلية في البلديات التي تضم ما بين: 50.000 و 100.000 ساكن بينما يعين من طرف رئيس البلدية في البلديات الصغيرة.

- مهام الأمين العام للبلدية:

لقد بينت المادة: 129 من قانون البلدية مهام الأمين العام حيث جاء في نصها: " يتولى الأمين

العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،

¹-المادة: 15 من قانون البلدية 10/11 التي تنص على: " تتوفر البلدية على :

هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة

رئيس المجلس الشعبي البلدي.تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما."

2-المادة: 127 من قانون البلدية 10/11: "تحدد كيفية وشروط تعيين الأمين العام للبلدية عن طريق التنظيم."

- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة: 126 أعلاه،
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليه في المادة: 68 أعلاه.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.
- كما انه يمارس مجموعة صلاحيات أخرى من بينها:
- تنظيم مصلحة الحالة المدنية و سيرها، و حماية كل العقود و السجلات الخاصة بها و الحفاظ عليها مسك بطاقة الناخبين و تسييرها،
- القيام بعملية إحصاء المواطنين ، حسب شرائح السن ، والمولودون في البلدية أو المقيمين بها في إطار تسيير بطاقة الخدمة الوطنية.
- تسيير أرشيف البلدية و حفظه و حمايته ، حسب نص المادة: 139.¹
- مسك سجل جرد الأملاك العقارية و البلدية و سجل جرد الأملاك المنقولة.
- يقوم بتقدير الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية.
- تنشيط و تنسيق سير المصالح الإدارية و التقنية للبلدية.
- يضمن الأمين العام تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي للبلدية.²

¹المادة: 139 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية التي جاء نصها كالتالي: " البلدية مسؤولة على حماية أرشيفها و الاحتفاظ به. يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. تشكل أعباء حفظ أرشيف البلدية وتسييره وحمايته نفقات إجبارية."

²- المادة: 126 و 129 من قانون البلدية 10/11.

- يعد الأمين العام للبلدية مشروع الميزانية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدما كان يعدها هذا الأخير.

الفرع الثالث: المراقب المالي البلدي ومهامه

المراقب المالي البلدي تعهد إليه وظيفة الرقابة الخارجية، حيث تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية التابعة لوزارة المالية ، فيقوم بمراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات، و مراقبة حولان الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية.

تهدف الرقابة المالية على الأموال البلدية إلى حماية المال العام من التبذير والإسراف والإهمال والعمل على تنشيط وتشجيع الإبداع والإنتاج ومحاربة التبذير والفساد واستغلال السلطة، والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المصلحة العامة والعمل على رفع كفاءة استخدامها.¹

إن أموال البلديات أموال عامة تخضع لرقابة السلطة المركزية التي لها أن ترسل مفتشين ماليين لمراجعة الحسابات و التأكد من سلامتها ورفع تقارير إلى الوزارة المختصة.

يرى العديد من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية على المستوى الوطني، في المراقب المالي عائقا في وجه التنمية المحلية بسبب التحفظات الكثيرة التي يرفعها، غير أن هذه التحفظات من المراقب المالي، حسب مدير مركزي من وزارة الداخلية، جاءت في الأصل لحماية رؤساء البلديات من طائلة المحاسبة القانونية، خاصة أن العديد منهم وجدوا أنفسهم تحت رحمة المتابعات القضائية بتهم مختلفة بسبب عدم الفهم الجيد للقوانين وقلة التنسيق في تسيير البلديات، وجاء الإطار الميزانياتي الجديد الذي من المنتظر أن يدخل حيز الخدمة شهر جانفي 2014، ليوحد طرق التسيير ويكيف النفقات والإيرادات ، و رافع بعضهم لصالح النظام الجديد الذي من شأنه أن يضع مجالات النظافة، الصحة والبيئة كأولوية، حرصا على تحسين الإطار المعيشي للمواطن²، بما يحقق المصلحة العامة.

¹- المراقب المالي للبلديات ، منتديات ملتقى الموظف الجزائري ، أطلع عليه بتاريخ : 10 / 04 / 2014 :

<http://www.mouwazaf-dz.com>

²- مقال حول المراقب المالي البلدي، منشور في الموقع الإلكتروني لجريدة الخبر ، أطلع عليه بتاريخ : 10 / 04 / 2014:

<http://www.elkhabar.com>

مما سبق ذكره، فقد ربط أغلب فقهاء القانون بين ما يجب أن تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال عن السلطة المركزية وبين طريقة تشكيل جهازها الإداري، حيث نجد الانتخاب أساس ديمقراطي يرتكز عليه إنشاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية الذي تدور حوله الحياة العامة، كما أنه ممثل المنطقة المحلية و الساهر الأول على حسن سير الشؤون العامة ، لذلك نجد أن المشرع في قانون البلدية الجديد 10/11 قد زاد نوعا ما من اختصاصاته وصلاحياته ؛ ويتمحيص نصوص قانون البلدية، نجد أن اختصاصات المجلس جاءت مطلقة و عامة.

وما يمكن التوصل إليه ،أن جل هذه الصلاحيات مجرد حبر على ورق فمختلف الأزمات ،أثبتت انعدام التسيير البلدي في أغلب الاختصاصات التي أوكلت لها، كما أن الممارسة العملية بينت أن المنتخبين المحليين لم يصلوا بعد لتحقيق جو من العمل الديمقراطي داخل المجلس الشعبي البلدي بسبب عدة عوامل ثقافية واجتماعية واقتصادية عمقت من ذلك.

وتعتبر إرادة السلطة المركزية في استحداث مناصب إدارية، نابعة من محاولاتها الدؤوبة لبسط سيطرتها على إدارة الجماعات المحلية، كمنصب الأمين العام الذي يعتبر الهيئة الثالثة للبلدية، والتي استحدثها قانون البلدية :10/11 بموجب المادة:15 منه، بوصفه هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلية، إضافة لمنصب المراقب المالي البلدي الذي تتمثل مهمته في الرقابة المالية على الأموال البلدية ، بهدف حماية المال العام من التبذير والإسراف والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المصلحة العامة، بالرغم من تعطيله الواضح للمشاريع المحلية، بسبب بطء إجراءات الرقابة المالية وتعقيدها.

بالإضافة لذلك ، نجد حدودا قد وضعت للصلاحيات الممنوحة للبلدية ، حيث تتعرض لعدة أشكال من الرقابة ، والتي لها أبعاد وأهداف مختلفة منها ما هو سياسي ، إداري و مالي ، إضافة لأبعاد خفية أخرى، ومشاكل تمس الإطار البشري والمالي للبلدية، وهذا ما سنناقشه من خلال الفصل الثاني.

حدود ممارسة البلدية للصلاحيات الممنوحة

الفصل الثاني: حدود ممارسة البلدية للصلاحيات الممنوحة

بمناسبة ممارسة هيئات البلدية للصلاحيات الممنوحة لها ، فإنها لا تتمتع باستقلال مطلق حيث يخضع المجلس الشعبي البلدي لسيطرة نظام رقابة ممارس عليه (المبحث الأول) كما تدير شؤونها المحلية في نطاق قانوني وإقليمي واضح المعالم ، لذا تخضع الهيئات المحلية لأنواع مختلفة من الرقابة، لها أبعاد وأهداف سياسية ، إدارية و مالية وكذا أبعاد خفية أخرى (المبحث الثاني) ، ونظرا لمحدودية الموارد المالية المتاحة وتأثير التركيبة البشرية فان هناك مشاكل عدة تتعلق بذلك (المبحث الثالث).

المبحث الأول: سيطرة نظام الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

لحفاظ على وحدة و كيان الدولة القانوني و السياسي ، يخضع المجلس الشعبي البلدي لمختلف أوجه الرقابة الممارسة ، والمتمثلة في الرقابة السياسية (المطلب الأول) ، الرقابة الإدارية الوصائية (المطلب الثاني) و الرقابة القضائية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة السياسية الممارسة

تعد الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على الهيئات المحلية و لا تقوم إلا في ظل نظام ديمقراطي تكفل فيه الحريات، وأهمها حرية تكوين الجمعيات وحرية الرأي و الاجتماع وحرية الصحافة والنقد¹ ، وتباشر هذه الرقابة المجالس المنتخبة (الفرع الأول)، الأحزاب السياسية و الرأي العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة التشريعية

تسمى أحيانا بالرقابة السياسية لأنها تمارس من قبل أعلى سلطة سياسية في الدولة تختص السلطة التشريعية بوضع القوانين، كما توافق على إنشاء الهيئات المحلية أو إلغائها أو تحديد عددها وتحدد اختصاصات المجالس المحلية و مواردها المالية، حيث تنشأ البلديات والولايات بقانون.²

¹-المادتان: 19، 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

² - المادة الأولى من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، سنة 2011.

- المادة الأولى من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، سنة 2012.

إن المجالس المحلية تتدخل في حياة الأفراد وفي حقوقهم وحررياتهم، تختص السلطة التشريعية بممارسة الرقابة على الهيئات المحلية للتأكد من أنها تمارس اختصاصاتها وفقا للقانون.¹ تظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة السلطة التشريعية للميزانية العامة للدولة، و منها ميزانية الهيئات المحلية، كما تظهر هذه الرقابة عندما تقدم الحكومة بيانا سنويا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني وتعبه مناقشة عمل الحكومة ، فيتم توجيه الأسئلة والاستجابات لوزير الداخلية والجماعات المحلية فيما يتعلق بمشاكل النظام المحلي، والقصور الحاصل في الخدمات التي تقدم للمواطنين ومدى جودتها ، و يمكن أن تشكل السلطة التشريعية لجان تحقيق لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع من المواضيع ذات المصلحة العامة²، ولها أن تستدعي أعضاء الهيئات المحلية لاستجوابهم وسماع رأيهم في الموضوع.

وفي مصر تضمنت المادة: 102 من القانون رقم: 145 لسنة 1988 أنه يخول أعضاء مجلس الشعب حق الحضور في جميع المجالس الشعبية المحلية التي تقع في نطاق دوائهم الانتخابية أو المشاركة في مناقشتها ولهم حق تقديم الاقتراحات والأسئلة دون أن يكون لهم صوت محدود في اتخاذ القرارات.

الفرع الثاني: دور الأحزاب السياسية والرأي العام في الرقابة

أولا/ دور الأحزاب السياسية في الرقابة

الأحزاب السياسية هي عبارة عن تنظيمات سياسية تضم مجموعة من الأشخاص، تتبنى أفكار معينة بهدف الوصول إلى السلطة من أجل تنفيذ مشروعها السياسي³ ، يمثل الحزب الجهاز السياسي في الدولة، و في ظل التعددية السياسية فإن مهمة الأحزاب السياسية تتمثل في التأكد من توافق نشاط المجالس الشعبية المحلية مع السياسة العامة لها.

¹-المادة: 159 من دستور سنة: 1996 .

²- المادة : 161 من دستور سنة: 1996 .

³- بو الشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، سنة 1994 ، ص:151، 154.

فلا يجوز للأحزاب السياسية أن تحل محل المجالس الشعبية المحلية في مباشرة اختصاصاتها، هذا تأكيداً لمبدأ الفصل بين السياسية والإدارة، لأن مهمة المجالس الشعبية البلدية مهمة إدارية بحتة بينما مهمة الأحزاب هي مهمة سياسية. فالأحزاب السياسية في الجزائر تفتقر لعنصر تمثيل المصلحة العامة؛ لأن الأنظمة التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب لها مشاكل سياسية واقتصادية، وأن التعددية لا تتماشى مع دول متخلفة اقتصادياً و لكون التعددية الحزبية تساهم في توسيع الخلافات و هذا على حساب الوحدة الوطنية.

ثانياً/ رقابة الرأي العام

أوجدت الإدارة المحلية لأجل تأمين أفضل الخدمات للأفراد، لذا يحق للمواطنين أن يراقبوا المجالس المحلية؛ لأنها أنشئت من أجل خدمتهم وأن الأعضاء المنتخبين يمثلونهم ويعملون على معالجة المشاكل والحاجات المحلية وإيجاد الحلول اللازمة لها. يعرف الدكتور أحمد بدر الرأي العام بأنه " التعبير عن آراء الناخبين - أو من في حكمهم - بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها ، على أن تكون درجة اقتناع الناخبين بهذه الآراء و ثباتهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة و الأمور ذات الصالح العام ، و بحيث يكون هذا التعبير ممثلاً لرأي الأغلبية و لرضى الأقلية."¹

إن الرأي العام المقبول هو الرأي العام الموضوعي، لأن الموضوعية تقتضي بأن تقبل الأقلية برأي الأغلبية فشؤون الحياة العامة أساسها الشورى بين الناس لقوله تعالى: " وأمرهم شورى بينهم "² وقال تعالى: " وشاورهم في الأمر. "³

وقال صلى الله عليه وسلم: " استعينوا على أموركم بالمشاورة " ، كان عمر رضي الله عنه يشجع الناس على أن ينتقدوه وكان يرى أن النقد واجب عليهم لأن عمر بشر ، وكل بشر يرد عليه الخطأ وقد

¹- أحمد بدر، الرأي العام ، طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة ، القاهرة ، مصر 1977 ، ص:52 .

²- سورة الشورى ، الآية:38 .

³- سورة آل عمران ، الآية:159 .

يقع فيه لحسن النية أو نتيجة لنقص في المعلومات.¹

إن رقابة الرأي العام تكفل لنظام الحكم توازنه و اعتداله، فضمانة الرأي العام تتوافر في الدول التي حظي شعبها برقي اقتصادي و ثقافي و اجتماعي، ولا يمكن أن تتكون في دولة يعاني شعبها من الجهل والتخلف المعرفي، فالرأي العام يعد قوة ضغط وله وزن ثقيل لحماية حقوق و حريات الأفراد من تعسف الإدارة، و إن انتشار الثقافة و نمو الوعي العام له أثره في زيادة الدور الذي يؤديه الرأي العام، فالحكام قد بات يهددهم ثورة الرأي العام عليهم، وهم مضطرين في أغلب الحالات إلى احترام حكم القانون و النزول إلى مقتضاه²، و هذا يتوقف أساسا على مدى ما يقدمه الرأي العام من آراء مستنيرة.

- علاقة المجلس الشعبي بالرأي المحلي:

إن المجالس الشعبية المحلية ملزمة بمخاطبة كل الفئات الاجتماعية في الإقليم التي يمكن أن تؤثر في سير عمله والمتأثرة ببرامجه وقراراته، ففي هذه الحالة يعترف المواطن بمشاركته في اتخاذ القرارات المحلية، و يجب أن تعمل على التوفيق بين مصالح محلية غير متجانسة وحماية المصلحة العامة؛ لأن أي إخلال بها يعرض قرارات المجالس الشعبية المحلية للبطالان.³

يتجلى دور المجلس في تشكيل الرأي العام المحلي، بتثبيت المواطن بإبداء رأيه في الأمور التي تتعلق بالهيئة المحلية التي ينتمي إليها ويعترف بمشاركته في اتخاذ القرارات المحلية، لذا يجب تمتين العلاقة بين الطرفين بإتباع أسلوب التشاور والحوار.

لذا يجب أن توضع قنوات للاتصال وتبادل المعلومات بين المجلس ومحيطه، تمكن المجلس من استيعاب المعلومات الواردة إليه وتحويل بعضها إلى مشاريع لتتخذ بشأنها القرارات على مستوى المجلس وأيضا يتمكن من تدارك الأخطاء و الحيلولة دون وقوعها.⁴

¹ - قال حذيفة: " دخلت على أمير المؤمنين عمر فرأيتهم مهموما حزينا فقلت له: ما يهكم يا أمير المؤمنين؟ فقال: إني أخاف

أن أقع في منكر، فلا ينهاني أحد منكم، تعظيما لي، فقال حذيفة: والله لو رأيناك خرجت عن الحق لنهيناك. ففرح عمر

وقال: الحمد لله الذي جعل لي أصحابا يقومونني إذا عوججت."

² - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة 03، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر 1976، ص: 17.

³ - المادة: 26 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق

جامعة قسنطينة، 2005، ص: 263.

الاتصال بالرأي العام المحلي يحدث عند تعليق جدول أعمال الاجتماعات، وكذا المداولات عند مدخل قاعة المداولات ، والقرارات في أماكن التعليق المخصصة لإعلام الجمهور.¹

إن قانون البلدية 10/11 نص على علنية جلسات المجالس المحلية كما أشرنا إليه سابقاً، ومن ثم يحق للمواطنين حضور الجلسات ومتابعة ما يجري فيها من مناقشات، وذلك من خلال الإعلان عن مكان الدورة والاجتماع وعن جدول الأعمال.

المطلب الثاني : الرقابة الإدارية الوصائية

يقصد بالرقابة الإدارية الوصائية السلطات التي تمارسها الإدارية المركزية وممثليها في الأقاليم على المجالس الشعبية المحلية على أعمالها وعلى أعضائها.

إن نظام الوصاية² يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية و الحدود التي رسمها القانون، فالأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها، والاستثناء هو أن يقيد الاستقلال برقابة وصائية تباشرها السلطة المركزية، والاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تترتب على ثبوت الشخصية القانونية ، و هو جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية فقط ونسبي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة الوصائية ، ورغم أن رئيس وأعضاء المجلس البلدي منتخبون إلا أن هذا لا يمنع من خضوعهم للرقابة وتتمثل في الرقابة على أعضاء المجلس (الفرع الأول)، الرقابة على أعمالهم (الفرع الثاني)، الرقابة على المجلس كهيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء

أولاً/ الاستقالة :

قد نص القانون 08/90 على الإقالة صراحة، وحدد حالات إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث أنه تسحب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي في حالة وجوده من حالات عدم القابلية للانتخاب وقد حدد قانون الانتخاب الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية

¹ - المادتان: 22 و 30 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² اعترض البعض على إطلاق مصطلح الوصاية الإدارية على هذا النوع من الرقابة؛ لأنه ينتج عن استخدامه التباس بينه وبين

مفهوم الوصاية في القانون المدني، لذلك استعمل الدستور الفرنسي لسنة 1946 لسنة 1958 عبارة الرقابة الإدارية، بالرغم من أن الرقابة الإدارية يمارس من خلالها الرئيس الإداري في النظام المركزي كل مظاهر السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس

وعلى أعماله ، إذ تتميز السلطة الرئاسية بأنها شاملة ومطلقة تمارس على جميع مستويات التسلسل الإداري.

أو وجود العضو في حالة من حالات التنافي.¹

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في قانون البلدية 10/11 مثلما كان معمول به في القانون السابق 08/90 إلا أنه يتبين من خلال تصفح القانون 10/11 أن المشرع لم يتناول رقابة الإقالة، بدليل أنه لم يرد مصطلح الإقالة في هذا القانون.

إلا أنه استعمل مصطلح الاستقالة التلقائية وهذا ما نصت عليه المادة:45 بقولها: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك." وبالرغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة وعدم النص على نفس الأسباب المنصوص عليها في القانون 08/90، إلا أنها تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية، بحيث ينتج عن كل منهما تجريد العضو البلدي من العضوية بالمجلس الشعبي البلدي، فالقانون 10/11 تجاهل الحالتين المنصوص عليهما في المادة: 31 من القانون 08/90 .

و بناء عليه و بالرغم من عدم استعمال مصطلح "الإقالة" ، و عدم النص على نفس الأسباب، إلا أنه يمكن القول أن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة المنصوص عليها في قانون 08/90 خاصة من ناحية الآثار القانونية ، حيث ينتج عن كل منهما تجريد عضو المجلس المنتخب من العضوية.

ثانيا/ الإقصاء:

الإقصاء هو إسقاط كلي للعضوية ، و يكون نتيجة إدانة جزائية ، و ذلك ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10/11 بقولها: "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس

¹ - المادة: 31 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في: 07 أبريل سنة 1990 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية ، العدد 15 الصادرة في: 11 أبريل 1990 ، والتي تنص على: "يصرح الوالي بقرار بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي".

شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة:43 أعلاه.¹ يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

وتقابل هذه المادة في قانون البلدية القديم 08/90 المادة 33 و التي تنص على أنه:" يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ،و يعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء ، يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء".

يعتبر الإقصاء بعد قرار التوقيف ، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف و أن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء ، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني ،و الذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر ، بعدما كان في ظل القانون: 08/90 المجلس هو من يعلن الإقصاء.

و عليه فإنه لصحة قرار الإقصاء يجب توفر الأركان التالية:

أ/ من حيث السبب و الاختصاص:

يعود سبب الإقصاء و إسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي ،حسب ما ورد في المادة 43من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، و يجدر الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي ، و هو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية ، و قد أصاب المشرع في هذا الصدد لأن ما أكده يتماشى فعلا مع أحد الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة.

ومن حيث الاختصاص فإنه يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية.

1- المادة 43 من قانون البلدية 10/11 تنص على : " 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 المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة ، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

ب/ من حيث المحل:

محل الإقصاء هو فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة "أو الاستقالة"¹، و يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهر واحد.

ج/ من حيث الشكل و الإجراءات:

إن الإجراء الجوهري والرئيسي في قانون البلدية 08/90 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء، في حين أن قانون 10/11 لم ينص على مثل هذا الإجراء.

وعليه فإن صلاحيات السلطة الوصية على ضوء قانون 08/90 تكمن في ملاحظة الإجراءات و تجسيدها قانونيا بقرار ولائي ، مما يؤكد إرادة المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية ، فأراد بذلك المشرع أن يكون دور الوصاية محدود ، و ذلك لإعطاء مكانة و اعتبار كبيرين للبلدية عن طريق تحريرها من قيود الرقابة الوصائية، كما أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية و السلطة الوصائية مبنية على الحوار لا على التبعية و الخضوع. غير أن هذه الوضعية أي دور الوصاية المحدود لم يستمر في ظل القانون 10/11، حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف و الإقصاء دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

يرى بعض الفقهاء أن الرقابة على الأعمال تعد الجانب العملي في علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية.

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة من طرف الجهات الوصية ، حيث تتولى هذه الأخيرة المصادقة على المداولات في حالة اتفاقها مع القوانين ، أو إلغائها في حالة ما إذا كانت هذه المداولات مخالفة للقانون ، أو الحلول مكان البلديات عند إهمالها لأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة ، وهذا ما سنتناوله من خلال ما يلي:

أولا/ المصادقة:

تمارس الجهات الوصية الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، عن طريق المصادقة

¹- المادة: 40 من قانون البلدية 10/11.

على بعض أعماله ، فالمداولات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي لا تكون قابلة للتنفيذ دون مصادقة الوالي عليها وهذا ما فرضه قانون البلدية 10/11.¹

وتتخذ المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي صورتين هما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.

أ/ المصادقة الضمنية:

القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى دار الولاية، ليُدلي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وهذا ما نصت عليه المادة: 56 من قانون البلدية 10/11 ، وتتمثل هذه المداولات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة: 57 من القانون السابق الذكر وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استيفاء القيد الزمني ، ويعد البطلان في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون ، للوالي الحق في إثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما و تتحصن بعد هذا الأجل.²

ب/ المصادقة الصريحة:

هي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة: 57 من قانون البلدية 10/11، إذ تنص على أنه: " 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 للبلدية."

و مع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة: 58 منه إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من بطء و تعطيل للنشاط الإداري، و ذلك عندما عمد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما، وهذا ما كان معمول به أيضا في ظل القانون 08/90 بموجب المادة 43 منه التي تنص على " عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في

¹ - المواد من: 41 إلى 45 من قانون البلدية 10/11.

² - بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر 2004 ، ص: 285.

المادة: 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها".

و تجدر الإشارة إلى أن عدد المواضيع التي تتطلب المصادقة من طرف الوالي في قانون البلدية 10/11 قد توسعت مقارنة مع ما نص عليه القانون 08/90 في مادته: 42 و التي اقتصر التصديق الصريح فيها على : الميزانيات و الحسابات ، إحداث مصالح و مؤسسات عمومية وبلدية، و هذا ما يبين صراحة إرادة المشرع في تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية¹.

ج/ الإلغاء أو البطلان:

يتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية للتصدي لمداوات البلدية ، و إبطالها من خلال صلاحياتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداوات أو قرارات المجلس البلدي التي تشوبها عيوب. و إذا كان البطلان على ضوء القانون 08/90 قد اتخذ صورتين: البطلان المطلق من خلال المادة:44 و البطلان النسبي في المادة:45، فإن القانون 10/11 قد استغنى عن صورة البطلان النسبي، و أورد حالة البطلان النسبي ضمن طائلة البطلان، حيث نص في المادة: 59 على البطلان بحكم القانون، كما يلي: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات،

- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

في حين تنص المادة 60 منه: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع

¹ -المادة 42 من قانون البلدية 08/90 التي تنص على: "لا تنفذ المداوات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية."

و إلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي."

وعليه فإن إدراج المشرع لكلمة باطلة دون تقييد قرار الإبطال بمدة زمنية معينة (شهر بموجب المادة 45 الملغاة) يفيد بأنه هذا البطلان مطلق وليس نسبي ، كما أن المشرع قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة، إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة،في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل،وذلك دعما لنزاهة التمثيل الشعبي و شفافية العمل الإداري و تحقيق المصلحة العامة.

نظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية ، و تأكيدا لطابعها اللامركزي فإن قانون البلدية قد سمح بالطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري ، الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار ، أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية أو قضائيا أمام المحكمة الإدارية برفع دعوى الإلغاء وهذا طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

د/ الحلول:

يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل المجالس البلدية ، في حالة معينة حددها القانون ،كما أن المشرع أخضع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة و دقيقة، وهذا ما يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات ومجالات محددة حصرا ، حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل،و تتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي وهو ما سنتعرض إليه فيما يلي:

¹-المادة: 61 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية و التي تنص على أنه " يمكن إثارة الدفع ببطلان الأعمال الإجرائية شكلا خلال

القيام بها، ولا يعتد بهذا الدفع إذا قدم من تمسك به دفاعا في الموضوع لاحقا للعمل الإجرائي المشوب بالبطلان دون إثارته."

1/ الحلول الإداري:

يتمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري ، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسباً لحماية النظام العام، متى رأى تخاذلاً من رئيس البلدية المعنية، ولقد تناولت القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بداية بقانون البلدية 24/67 حيث نصت المادة: 233 منه " عندما يرفض أو يجهل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات ، يجوز للوالي بعد أن يطلب القيام بذلك توليها تلقائياً، كما يمكن أن يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي عندما يهدد النظام العام بالخطر وذلك بموجب قرار معلل ."

جاء القانون 08/90 و عدل في صياغته للمادة بنفس الحالات التي وردت في القانون 24/67 حيث بقي الوالي محافظاً على حقه في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن العام، وهو ما تناولته المادة: 100 من قانون البلدية 10/11.¹

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري ، و قام بالتركيز و الاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعلاقات الانتخابية و الخدمة الوطنية، و ذلك لما لها من أهمية في الحياة الاجتماعية، كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات ، الملزم اتخاذها قانوناً يتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.²

2/ الحلول المالي:

يحق للوالي قانوناً الحلول محل المجلس الشعبي البلدي، في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية، وهذا ما جاء في المادة: 249 من القانون 24/67 و التي

¹- المادة: 100 من قانون البلدية 10/11: "يمكن للوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية."

²- المادة 101 من قانون البلدية 10/11 نصت على : " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن للوالي، بعد اعذاره ، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار ."

تنص على أن: " السلطة التي تضبط ميزانية البلدية ، لا يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات و المداخل المقيمة لها"، وأعطى قانون البلدية 08/90 للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من قبل المجلس.

أما المادة: 102 من قانون البلدية 10/11 نصت على أنه: " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

ويقوم الوالي أيضا بضبط الميزانية لدى إعدادها وهذا ما نصت عليه المادة: 183 من قانون البلدية 10/11 على أنه: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذ لم تنص على النفقات الإجبارية.

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية (08) أيام التي تلي تاريخ الإعدار المذكور أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي".

وكما يقوم الوالي بتغطية عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك و هذا طبقا للمادة: 184 من قانون البلدية 10/11.¹

¹-المادة: 184 من قانون البلدية 10/11 والتي تنص على: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس

الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية. إذ الم يتخذ المجلس الشعبي البلدي

الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين

أو أكثر".

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في صور و أشكال متعددة ومن بينها الرقابة على المجلس كهيئة في حد ذاتها و تأخذ صورتين هما الإيقاف و الحل، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

أولا/ الحل: الحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إلغاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.¹

أ/ أسباب الحل: لقد نص المشرع الجزائري صراحة على سلطة الجهة الوصية في حل المجلس الشعبي البلدي وهي من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهة الوصية إذ تبناها المشرع الجزائري في كل القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية، وقد عمد قانون البلدية 10/11 إلى تحديد و حصر الحالات و الأسباب التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية البلدية وذلك حرصا على المحافظة على استقرارها والمتمثلة في الآتي:

1- في حالة خرق أحكام دستورية.

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: فالإلغاء الانتخابات يدل على أن هناك مخالفة جسيمة لقانون الانتخاب.²

4- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

5- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

6 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة:41 أعلاه.

¹- بوعمران عادل ، البلدية في الجزائر ، طبعة 2004 ، دار الهدى ، عين مليلة الجزائر ، ص:103.

²- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 2012 ، الجزائر، ص:294.

- 7- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية.
- 8 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وهذا ما يعني حل المجلسين ولا يتصور أن تدار شؤون البلديتين بمجلسين أو بمجلس دون آخر، والحل يكون طبعاً بانتخاب مجلس جديد.¹
- 9 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- الملاحظ من نص المادة: 46 من قانون البلدية 10/11 أن المشرع قد وسع من نطاق الرقابة، وذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس البلدي ، بإضافته لأربعة حالات جديدة مقارنة بالقانون 08/90 وهي الحالة الأولى، الثانية، الرابعة و الثامنة.

ب/ الجهة المختصة بالحل وآثاره:

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما تنص عليه المادة: 47 من قانون البلدية 10/11 على أنه : " يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

فبالتمعن في هذا النص ،نستنتج أن المشرع قد تدارك الخطأ الذي وقع فيه في نص المادة:35 من قانون البلدية 08/90 التي تنص على: " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية"،و ذلك بإزالته للإبهام و الغموض الذي كان تعتريه هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل.

وعليه فقد قطع الشك باليقين، و أشار إلى أن المرسوم يكون رئاسياً لا تنفيذياً مثلما كان معمول به في القانون السابق²، وعند حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي متصرفاً ومساعدين توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية مؤقتاً خلال العشرة أيام التي تلي الحل وتنتهي مهامهم وبقوة القانون عند تنصيب المجلس الجديد، وهذا تفادياً لتعطيل المصالح العمومية³، وأثناء ذلك تجري انتخابات لتجديد المجلس في أجل لا يتعدى الستة أشهر من يوم الحل، بشرط ألا تكون آخر سنة من العهدة الانتخابية و هذا ما نصت عليه المادة:49 من قانون البلدية 10/11، وتنتهي عهدة المجلس الجديد

¹-بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، المرجع السابق،ص:297.

²-بوعمران عادل ، المرجع السابق ،ص: 120 وما بعدها.

³-المادة: 48 من قانون البلدية 10/11.

بانتهااء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس البلدية وهذا بحسب المادة:50 من القانون السالف الذكر، ويترتب على حل المجلس الشعبي البلدي سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأعضاء الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

كما جاء قانون البلدية 10/11 بإجراء جديد وهو الذي تضمنته المادة: 51 منه ،على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية ، فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤونها، وذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء تنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد و تنظيم انتخابات المجلس البلدي متى توافرت الظروف المناسبة.

ثانيا/ الإيقاف: الإيقاف هو إبطال عمل المجلس الشعبي البلدي لمدة معينة، ويكون هذا القرار مسبب بحسب المادة: 112 من القانون 24/67.¹

آثار الإيقاف على المجلس الشعبي البلدي: إن المشرع الجزائري لم يحدد الحالات التي توجب توقيف عمل المجلس الشعبي البلدي، مما منح الحق للسلطة الوصية في تقدير مدة الإيقاف.

لضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين:08/90 و 10/11، إلا أنه أصدر المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 44/92 المؤرخ في: 1992/02/09 ، و المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في: 1992/04/11 والمتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، لإعادة فرض سيطرته وهيمنته على الجماعات المحلية ومنح صلاحيات الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك.²

المطلب الثالث: رقابة القضاء الإداري

إن رقابة القضاء الإداري هي أكمل وأوفى أنواع الرقابة ، حيث تسند إلى هيئة يتميز قضاتها بالدراية القانونية ،الحياد والاستقلال عن أطراف النزاع ، وللرقابة القضائية مجالات محددة انطلاقا من

¹ - المادة 112 من القانون 67 / 24 والتي تنص على: " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم ، ويجري إيقافه في

حالات الاستعجال ولمدة شهر واحد وبموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي."

² - بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2010/2009 ، ص:81.

الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية (الفرع الأول)، فلو تصورنا أن السلطة الإدارية أصدرت قرارا غير مشروع ، فإنها في مثل هذه الحالات تجاوزت القانون وأعتبر قرارها غير مشروع¹، ويعود للقضاء المختص التصريح بعدم مشروعية القرار و من ثم إلغاءه لذات السبب (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجال الرقابة القضائية

تخضع أعمال الهيئات المحلية في كل دولة لرقابة القضاء، يباشر القضاء العادي في بريطانيا الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، و في فرنسا و مصر والجزائر يتولى رقابتها القضاء الإداري. بصور دستور سنة 1996 تحول النظام القضائي في الجزائر من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج بإنشاء مجلس الدولة ومحكمة التنازع.

إن الهيئات الإدارية أثناء أدائها لوظيفتها تقوم بأعمال إدارية قانونية أو أعمال مادية، لذا تباشر الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية وفق ما يلي:

أولا / الأعمال المادية:

هي الأعمال التي تقوم بها البلدية أثناء القيام بوظيفتها الإدارية دون أن تقصد ترتيب أثر قانوني أي دون أن تتجه إرادتها إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية قائمة ، مثل عملية هدم منزل آيل للسقوط ، عملية غلق محل صدر قرار إداري بغلقه ، سحب سيارة تسد الطريق العام وتعيق حركة المرور.

ثانيا / الأعمال القانونية:

تتمثل في الأعمال التي يقصد بها إحداث آثار قانونية، إما إنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة أو إلغاء مراكز قانونية موجودة . وتنقسم الأعمال القانونية إلى قسمين وهما:

1- الأعمال الإدارية القانونية الانفرادية الصادرة عن الإدارة بإرادتها المنفردة ،وتشمل القرارات التنظيمية (اللوائح) و القرارات الفردية.

2- الأعمال القانونية الاتفاقية، تصدر باتفاق بين الإدارة والأفراد، أو بينها وبين شخص اعتباري عام أو خاص.

تعتبر القرارات الإدارية أنجح وسيلة في يد البلدية لتحقيق المصلحة العامة ، فهي من امتيازات السلطة

¹. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، مصر 1995، ص: 255.

العامة ، تصدرها بإرادتها المنفردة والملزمة ، لذا تباشر الرقابة الإدارية والقضائية عليها.¹
الفرع الثاني: أشكال الرقابة القضائية الممارسة

إن الرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها، لكن يجب أن ترفع دعوى من قبل صاحب المصلحة ليتدخل القضاء ويباشر الرقابة على أعمال الإدارة.
أولا / قضاء الإلغاء:

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهة القضاء الإداري ، للمطالبة بإلغاء القرار الإداري المخالف للقانون. ترفع دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة من قبل الأفراد ذوي المصلحة ، لإلغاء القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية إذا كان القرار مشوبا بعيوب من العيوب التي تصيب القرار الإداري ، وذلك أمام جهة القضاء الإداري.

تتخصص سلطات القاضي المختص بالبحث عن عدم مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية ، والحكم بإلغائها إذا تم التأكد من عدم شرعيتها بحكم قضائي ذو حجية عامة ومطلقة، وإن قضاء الإلغاء يعدم القرارات الإدارية المعيبة، لكن لا يكفل تعويض الأضرار الضارة التي ترتبت عليها، فيراقب القرارات الإدارية ولا يتناول الأعمال المادية.
ثانيا / قضاء التعويض:

إن قضاء الإلغاء رغم أهميته الكبيرة لا يكفي لحماية الأفراد، لأنه إذا كان يضمن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة، فإنه لا يغطي ما ترتب على نفاذ القرارات المعيبة رغم رفع دعوى الإلغاء، حيث إذا نفذت جهة الإدارة قرارا معيبا ثم ألغاه مجلس الدولة يستلزم تعويض الأضرار التي تترتب عنه وبذلك يكون قضاء التعويض مكملا لقضاء الإلغاء.²

إن دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعدل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، ونتيجة لتمتع الهيئات

¹- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة قسنطينة ، 2005 ، ص: 287.

²- سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي مصر 1977، ص: 11.

المحلية بالشخصية المعنوية فإنها تكون مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية إذا ألحقت أضرار بالغير حتى ولو تم التصديق عليها من قبل السلطة المركزية، وتكون الهيئة المحلية هي المسؤولة عن تعويض الأضرار لأن السلطة المركزية قامت بالتصرف باسم الهيئة المحلية ولحسابها.¹ يجوز الطعن في قرارات المجالس الشعبية البلدية المخالفة للقانون بدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض ويجوز الطعن في أعمالها التي تسبب ضررا بطلب التعويض، ومثال ذلك: الأعمال المتعلقة بتنفيذ الأشغال العامة للبلدية، و كذا في مجال الإخلال بالتزاماتها التعاقدية.

ثالثا / قضاء فحص المشروعية:

تختص جهة القضاء الإداري بالفصل في الدعاوى القضائية الإدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة، بالبحث عن مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه ، فتختص بالفصل بالدعاوى المرفوعة ضد الأعمال و القرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي. حيث يطلب في عريضة دعوى فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية من القضاء المختص الكشف والإعلان القضائي عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون فيه ، وتتحصر سلطات القاضي في هذه الدعوى في فحص ما إذا كان القرار المطعون فيه مشروعاً أم غير مشروع وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به.² ومنه فان سلطة القاضي الإداري بالنسبة للقرارات الصادرة عن الهيئات المحلية تكمن في إلغاء القرارات المعيبة أو الحكم بالتعويض عن الأضرار التي تصيب الأفراد من جراء تصرفاتها أو الحكم بمشروعيتها أو عدم مشروعيتها، ولا يحق للقاضي أن يحل محل الإدارة ويصدر قرار جديد وليس له أن يصدر للإدارة أوامر أو نواهي أو توجيهات. ولم يخفي مجلس الدولة الفرنسي في العديد من قراراته وجود علاقة متينة بين دعوى الإلغاء وبين مبدأ المشروعية، فهذه الدعوى بالتحديد هي التي تمكن القاضي الإداري من أن يمارس دوره في المحافظة على مبدأ المشروعية وسلامة الأعمال الإدارية و ملائمتها لقوانين الدولة، من ذلك قراره بتاريخ: 17 فبراير 1950 القضية رقم: 86949.

¹ - عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثالث ، ط 02 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2003 ، ص:566.

² - عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - نظرية الدعوى الإدارية- ، الجزء الثاني ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 ، ص: 29، 72، 91.

وتكريسا لمبدأ المشروعية في أرض الواقع أقر المشرع المصري مبدأ خضوع الإدارة للقانون في مختلف قوانين مجلس الدولة كان آخرها القانون رقم: 47 لسنة: 1972، حيث قضت المادة العاشرة منه بأن يختص القضاء بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية ، وكذلك التعويض عن الأضرار الناجمة عنها، وعلى ضوء ذلك أكد القضاء المصري بسط رقابته على أعمال الإدارة حتى في حالات الضرورة، إذ ذهبت المحكمة الإدارية في حكم لها بجلسة: 2004/3/27 الطعن رقم: 46/7943 ،حيث أوضحت من خلاله أن وصف الخطر الذي يبيح استخدام السلطات المنصوص عليها في المادة: 74 من الدستور لم يكن محققا وقت صدور القرار المطعون فيه بإلغاء ترخيص إحدى المجالات والتحفظ على أموالها ومقرها وبالتالي ما كان يسوغ اتخاذ الإجراء الوارد بها.¹

وما يمكن قوله أن الرقابة القضائية تعد من أهم أنواع الرقابة لأنه يباشرها القضاء كهيئة مستقلة عن الإدارة ويتميز بالحيدة والنزاهة والاستقلال وأن الهدف الأساسي للرقابة القضائية هو حماية الفرد بإلغاء قرارات الإدارة المخالفة للقانون، فهي ضمانة حقيقية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم.

تحرص الشريعة الإسلامية على حماية حقوق الأفراد في مواجهة القائمين على الشؤون العامة في المجتمع وتؤكد السيرة النبوية على وجوب استماع الحكام لمظالم الناس وشكاويهم والاستجابة للحق منها.

¹- محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية، مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص: 39.

المبحث الثاني : أبعاد وأهداف الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي

هناك جملة من الأهداف المسطرة لفرض نظام الرقابة بأنواعه على المجلس الشعبي البلدي منها ما هو جلي وواضح كالأهداف السياسية (المطلب الأول) ، الأهداف الإدارية والمالية (المطلب الثاني) ، ومنها ما هو خفي غير معن عليه ، بسبب غياب الإطار القانوني الذي يحدده وهذا ما تمثله الأبعاد الخفية للرقابة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأبعاد والأهداف السياسية للرقابة

للرقابة السياسية أبعاد وأهداف تتمثل في الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة (الفرع الأول) ضمان الحقوق و الحريات العامة (الفرع الثاني) وحماية المصلحة العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة

في نظام الإدارة المحلية توزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إقليمية مستقلة هذا يؤدي إلى تعدد الهيئات الإدارية المستقلة داخل الدولة، قد يترتب عنه انفصالها عن السلطة المركزية ومن ثم تكون للرقابة التي تباشرها السلطة المركزية أهمية بالغة لتبقى الهيئات المحلية مرتبطة بكيان الدولة و تخضع في مباشرة صلاحياتها للسياسة العامة في الدولة، فالرقابة سلاح في يد السلطة المركزية لمنع اعتداء الهيئات المحلية على وحدة الدولة ، وتؤدي إلى المحافظة على الوحدة السياسية للدولة.

الفرع الثاني: ضمانة للحقوق و حماية للمصلحة الوطنية

إن تقرير الحقوق والحريات العامة للأفراد يكون دون جدوى ،إذا لم توفر لها الضمانات التي تصونها من الاعتداء عليها.¹

تعمل الهيئات المحلية على تقديم الخدمات للمواطنين وقد تعدي على الحقوق و الحريات بإصدار لوائح الضبط الإداري فتحد من الحريات و الحقوق²، تعتبر لوائح الضبط أخطر أنواع

¹ - المادة: 02 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

- المواد: 32 ، 38 ، 34 ، 44 ، 41 ، 50، 56 ، 57 من الدستور الجزائري لسنة: 1996 .

² - تعد لوائح الضبط أبرز مظهر لممارسة الضبط الإداري، بواسطتها تضع هيئة الضبط قواعد عامة تقيد بها بعض أوجه نشاط الأفراد، وذلك بهدف الحفاظ على النظام العام.

اللوائح لأنها تقيد الحريات العامة ، وتتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها مثال لوائح تنظيم المرور ولوائح تنظيم نشاط المحال العمومية ومراقبة الأغذية ، ويشترط في لوائح الضبط عدم مخالفتها للقواعد القانونية من الناحية الشكلية والموضوعية و أن تتضمن قواعد عامة ومجردة والعمل على تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة لأنها تمس الحريات العامة.

أوجدت الهيئات المحلية لإشباع الحاجات العامة لسكان الإقليم ، هناك حاجات وطنية تهتم سكان الدولة ككل ، وبإسناد إدارة العديد من المرافق الوطنية للوحدات المحلية وعند حدوث تعارض بين المصالح المحلية و المصلحة الوطنية ، فإنها تعطي أهمية خاصة للمصالح المحلية قد لا تكون ذات أهمية على المصالح الوطنية التي لها أهمية أكبر .

تتبين أهمية الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية لإرغام الهيئات المحلية على تفضيل المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حالة وجود تعارض بينهما.

المطلب الثاني: الأهداف الإدارية والمالية للرقابة

هناك أبعاد وأهداف إدارية (الفرع الأول) و أخرى مالية (الفرع الثاني) ، للرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: الأهداف الإدارية للرقابة

تهدف الرقابة الإدارية لتحقيق الانسجام بين الأعمال الإدارية في الدولة، و ضمان احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون و حماية المصلحة العامة و منع وقوع التجاوزات من قبل الهيئات المحلية¹ ، وبالرقابة الإدارية أجبرت الهيئات المحلية على احترام مبدأ المشروعية و تقيدت بأحكامها و بذلك تحقق احترام هذا المبدأ، ويمكن إيجاز الأهداف الإدارية على الهيئات المحلية فيما يلي:

أولا/ تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية للدولة:

تهدف الرقابة إلى تحقيق وحدة الدولة خوفا من أن يؤدي الاستقلال المطلق إلى تفتيت وحدتها، حيث تعمل الرقابة التي تباشر على الهيئات المحلية ، إلى توفير التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها، وبينها وبين السياسة العامة للدولة وهذا يؤدي إلى ارتفاع مستوى أداء الخدمات في كافة المجالات.

¹- مزياي فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص:255.

ثانيا/ التأكد من حسن إدارة المرافق المحلية:

خضوع الهيئات المحلية للرقابة يكمن في التأكد من حسن إدارة وتسيير المرافق المحلية، وبذلك تتحقق حماية المصالح المحلية، في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بصلاحياتها أو في حالة إساءة استعمال السلطة ، إذا كانت قراراتها غير نزيهة.

يؤكد الأستاذان " ماسبتيول و لاروك" أن على الدولة أن تتحقق من حصول الأفراد على أفضل خدمات المرافق المحلية.¹

تبرر السلطة المركزية خضوع أعضاء و أعمال الهيئات اللامركزية للرقابة ،لمنع الإهمال والتقصير وعدم الحيادة والإسراف في الإنفاق المحلي ، بما لا يخدم المواطن.

ثالثا/حماية المصلحة المحلية:

إن خضوع الهيئات المحلية للرقابة الإدارية، يحقق حماية المصالح المحلية في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بصلاحياتها أو في حالة إساءة استعمال السلطة إذا كانت قراراتها غير نزيهة. فالمصالح المحلية تبرر خضوع أعضاء وأعمال الهيئات اللامركزية للرقابة،لمنع الإهمال و التقصير وعدم الحياد و الإسراف في الإنفاق المحلي بما لا يخدم المواطن ، لذا تعد الرقابة الإدارية وسيلة قانونية مهمة وضرورية لإلزام الهيئات المحلية على احترام القانون والتقيّد بأحكامه.

الفرع الثاني: الأهداف المالية

تتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية بما يترتب عنها من نتائج ،التي منها الذمة المالية المستقلة ، و يجب أن يتم الإنفاق بما يحقق المصلحة العامة المحلية، لكن الاستقلال المالي المحلي غير مطلق لأنها تخضع للرقابة ، وعليه فإن الأهداف المالية للرقابة على الهيئات المحلية تتمثل في ما يلي:

أولا/مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية:

للرقابة أهمية كبيرة للحد من تبذير الهيئات المحلية في إنفاق الأموال أو في تحصيلها، بهدف المحافظة على أموالها ، وذلك منعا للانحراف أو التجاوز في المسائل المالية.

¹ - MASPETIOL et LAROQUE , la tutelle administrative, paris , 1969 p :15.

ثانيا/ تنفيذ خطط التنمية:

توضع خطة عامة للتنمية الاقتصادية على المستوى الوطني تبين دور السلطة المركزية والهيئات المحلية في كيفية تنفيذها ، وتوجد بجانبها خطة لكل هيئة محلية لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية في نطاق الإقليم ، وتظهر أهمية دور الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية في كونها تساعد الهيئات المحلية في كيفية إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية والعمل على تنفيذ الخطط الوطنية بتسخير موارد الهيئات المحلية.¹

المطلب الثالث: الأبعاد الخفية للرقابة المفروضة

تعد الوصاية الإدارية استثناء على استقلال المجالس الشعبية البلدية وتهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة ، وهو ذات الهدف الذي جعل المشرع الجزائري يتبنى هذه التقنية، ولكن هناك أبعاد خفية تمثل في سيطرة الوصاية على القرار (الفرع الأول) ، وهذا ما ينتج عنه تجاهل لتطبيق قواعد سنها القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سيطرة الوصاية على اتخاذ القرار

لقد كانت الجماعات المحلية (بلديات وولايات) غداة الاستقلال مؤسسات حديثة العهد، لا سيما وأن المشرع قد أدخل عليها عدة تغييرات بخفض عددها وتغيير حدودها.² كما أنها عانت الكثير من النقص في مواردها المادية والبشرية، في حين أنها كانت الجهات التي وقع على عاتقها مهمة التنمية المحلية.

لم تجد السلطة المركزية بدا من التدخل لتوجيه الجماعات المحلية والإشراف عليها، مستعملة في ذلك تقنية الوصاية الإدارية، على أن تكون هذه الوصاية المشددة كمرحلة انتقالية فقط ، تصبح بعدها الجماعات المحلية ناضجة وقادرة على القيام باختصاصاتها على أكمل وجه ، غير أن هذه المرحلة

¹-رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية ، دراسة تحليلية ، الطبعة الأولى ، مؤسسة العين للإعلان والنشر

والتوزيع ، أبو ظبي ،سنة: 1988 ،ص:96 .

²- بسبب نقص الموارد المالية والبشرية قامت الحكومة الجزائرية في سنة: 1963 بتقليص عدد البلديات من: 1485 بلدية إلى:

الانتقالية ما فتئت أن امتدت في الزمن فجاءت نتائجها معاكسة تماما لما كان مرجوا، حيث أصبح تدخل السلطة المركزية مبدأ عام ، تحولت به الجماعات المحلية إلى مجرد هيئات تابعة لها. انعكس تردد المشرع في إنهاء هذه المرحلة الانتقالية في القوانين المنظمة للجماعات المحلية باختزال مهلة مصادقة السلطة الوصية إذ اكتفى القانون: 09/81 المعدل للأمر: 24/67 باختزال مهلة مصادقة الوصاية على القرارات البلدية إلى شهرين بدل ثلاثة أشهر أما القانون: 08/90 المتعلق بالبلدية، الذي جاء في ظل التحول نحو النظام اللبيرالي ، أدخل بعض التعديلات الثانوية في صور الرقابة المفروضة على المجالس الشعبية البلدية دون أن يتطرق لجوهر و مفهوم الرقابة الذي ظلّ على حاله ، أما القانون المستحدث للبلدية 10/11 لم يحدد مفهوما واضحا للرقابة كما أنه قلص مهلة المصادقة على القرارات إلى شهر واحد فقط¹، فإذا كانت حجة السلطة المركزية لتبني الوصاية الإدارية هو توجيه الجماعات المحلية حديثة العهد ، فحجتها للاستمرار فيها كذلك هو سوء التسيير الذي تشهده أغلب بلديات الوطن.

إن السلطة الوصية تنظر للبلديات على أنها وحدات قاصرة غير مؤهلة، وهو ما ينطبق مع الوصاية في القانون الخاص ، الذي يتعلق بفاقدي الأهلية أو القصر الذين يراد حماية مصالحهم إلى غاية بلوغهم سن الرشد، وهي ذات النظرة التي أدت إلى تمادي السلطة الوصية في ممارسة الوصاية الإدارية والخروج عن الحدود التي رسمها المشرع.

الفرع الثاني: تجاهل تطبيق قواعد القانون

تمارس السلطة الوصية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول، سواء في مرحلة إعدادها أو أثناء تنفيذها عندما تكون مصحوبة بعجز، وأكثر من ذلك فالسلطة الوصية تصادق وجوبا على كل الوثائق المتعلقة بالميزانية، ويمكن لها بهذه المناسبة أن تعدل تقدير الإيرادات بتخفيض أو إدراج أو رفض بعض النفقات.²

¹- المادة: 99 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

²- شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

يلعب رئيس الدائرة- درجة عدم التركيز- دورا مهما في ممارسة الرقابة على المجالس الشعبية البلدية، من خلال الصلاحيات التي منحه إياها المرسوم التنفيذي رقم: 215/ 94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، حيث أخضعت المادة: 10 منه المداولات التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية المالية و الإدارية لتصديق رئيس الدائرة.

يبدو مما سبق أن المرسوم التنفيذي رقم: 215/94 يتناقض مع نصين قانونيين أعلى منه درجة وهما قانون الولاية: 12/07 وقانون البلدية: 10/11 خارقا بذلك مبدأ تدرج القوانين، فمن جهة حدد قانون البلدية صراحة السلطة الوصية ممثلة في الوالي، كما لم يشير قانون الولاية إلى دور رئيس الدائرة في ممارسة الوصاية على البلدية، ومن جهة أخرى، حددت المادة: 57 من قانون البلدية: 10/11 المداولات الخاضعة للتصديق ، وهي أربعة مداولات فقط ذكرت على سبيل الحصر، خلافا للمادة: 04 من المرسوم التنفيذي: 215/94 التي ذكرت مجموعة من المداولات.

إن دور رئيس الدائرة في ممارسة الرقابة زاد من ثقل هذه الأخيرة على المجالس الشعبية البلدية، مما أدى إلى خنقها وتعطيل نشاطها، ومما ساهم أيضا في انحراف الوصاية الإدارية عن حدودها نذكر ما يلي:

أولا/ الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي عند تمثيله للدولة للسلطة الرئاسية¹ ، حيث توجه له تعليمات شفوية بإدخال تعديلات عليها وإعادتها للمصادقة ،في حين أن المداولة تدخل ضمن أعمال المجلس الشعبي البلدي و تخضع للوصاية الإدارية و ليس للرقابة الرئاسية.

ثانيا/ضعف ميزانية البلدية:

تضطر البلديات أمام ضعف مواردها وطلبات مواطنيها المتزايدة والتحديات التي تقع على عاتقها إلى قبول مساعدات الدولة المختلفة (مساعدات الولاية)، وهي في ذلك تفقد استقلاليتها لأن من يدفع يتحكم،حيث لا تتوانى السلطة المركزية عن التدخل في كل ما يتعلق بصرف هذه الأموال وتخصيصها.²

¹-المادة: 85 من قانون البلدية10/11.

²- (P.C.D) : مقرر المخطط البلدي للتنمية ،حيث عندما تبدأ مراحل الصفقة على البلدية أن تستدعي ممثلا عن السلطة الوصية في كل مراحل الصفقة من مرحلة فتح الأظرفة ، تقييم العروض ، لجنة الصفقات، ليتابع كامل المشروع من البداية إلى النهاية ، فتعتبر البلدية مجرد منفذ لقرار أتخذ بعيدا عنها من دون استشارتها.

ثالثا/ الصلاحيات الواسعة للمجلس الشعبي البلدي:

وردت صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في عبارات عامة ، ويدل أن يكون ذلك محفزا لحرية المبادرة كان سببا لكبت عمل المجالس المنتخبة حيث يفضل المنتخبون ، إما تسليم أمرهم للسلطة المركزية التي توافيهم بالتعليمات اللازمة ، أو يلجئون باستمرار لطلب تأشيرة السلطة الوصية التي تصدر تعليماتها وأوامرها حتى في ابسط الإجراءات ، بل والتدخل أحيانا بشكل مباشر فتحدد بدقة مبلغ المساعدة ، والمشروع الذي سينجز ، وتحدد حتى المناطق المعنية به.

لم يحرك المنتخبون المحليون ساكنا أمام هذه الوصاية الخانقة بل العكس، فهم يستحسنون هذه الرقابة المفروضة عليهم من السلطة الوصية وكأنها رعاية، والأمثلة الواقعية الدالة على هذا الوضع عديدة.

إن التصديق لا يعدو أن يكون مجرد عدم اعتراض من السلطة الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، ويخص نوعان فقط من أعماله، إلا أنه في التطبيق العملي أصبح شبه رخصة مسبقة على المنتخبين التأكد من وجودها قبل القيام بمهامهم ، بل وأكثر من ذلك، فالتصديق الضمني المنصوص عليه قانونا قلما يستعمل عمليا، حيث يفضل المنتخبون الانتظار للحصول على موافقة صريحة من السلطة الوصية، تكون كضمان لصحة أعمال المجالس الشعبية البلدية، وكأنه يفترض عدم مشروعية أعمالهم إلى حين ثبوت العكس بمصادقة السلطة الوصية.

رغم الإمكانيات التي منحها المشرع للمجالس الشعبية البلدية للجوء إلى القضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصية¹ ، إلا أن ذلك يظل دون جدوى لأن المجالس الشعبية البلدية تفضل الطريق الإداري بدلا من القضائي للأسباب التالية:

- 1- تجنب الدخول في صراع مع السلطة الوصية.
- 2- عدم فعالية القضاء الإداري، الذي يتسم بإجراءات معقدة وطويلة.
- 3- عدم تقيد السلطة الوصية برقابة المشروعية فهي تصادق أو ترفض المصادقة بناء على الملائمة ، خاصة وأن قانون البلدية: 10/11 لا يلزم السلطة الوصية بتسبيب رفضها للمصادقة على المداولات وهو ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة لرقابة أعمال المجالس البلدية.

¹- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية- المبدأ والتطبيق - رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2006/2007، ص: 217 وما بعدها.

المبحث الثالث: المشاكل المتعلقة بمحدودية الوسائل

إن نقص الإمكانيات المادية الممثلة في محدودية الموارد المالية المتاحة (المطلب الأول) والكفاءات البشرية التي أثرت في مردودية العمل (المطلب الثاني)، أفرزا مشاكل واجهت تسيير البلدية لمراقفها.

المطلب الأول: محدودية الموارد المالية المتاحة

تزامن تطور المالية المحلية بالجزائر مع بناء مؤسسات الدولة بعد الاستقلال، ومنها الإدارة المحلية التي تطورت معها، خاصة مع النظام الموروث عن الاستعمار الفرنسي الذي كان يتصف باللاتوازن بين البلديات، من حيث طريقة التمويل المعتمدة على الضرائب المحلية. ومع صدور أول قانون للبلدية¹، والذي كرس البلدية كجماعة إقليمية وسياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية قاعدية تضمن التنمية الاقتصادية في الإطار المحلي، أي أنها تتدخل في جميع المجالات المحلية، غير أنها لم تعد قادرة على الاستجابة للاحتياجات الجديدة للبلدية والاضطلاع بالصلاحيات المسندة إليها بفعالية لشح مواردها المالية الخارجية (الفرع الأول) وضعف آليات استرداد الجباية (الفرع الثاني)، رغم أن القانون الأساسي للبلدية قسما كاملا لمالية البلدية، القسم الرابع من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الأول: نقص الموارد المالية الخارجية

لا تجد المجالس الشعبية البلدية بدا من اللجوء إلى الموارد الخارجية التي توفرها الدولة لتحقيق احتياجاتها وخاصة التجهيز، تأخذ الموارد الخارجية شكلين: القروض والمساعدات.
أولا/ القروض:

وسيلة الاقتراض معقدة تجعل البلديات مقيدة بتسديد فوائد القروض والأقساط السنوية، خاصة في ظل نقص مواردها الداخلية التي تمتصها نفقات التسيير، ناهيك عن الرقابة الصارمة التي تمارسها الهيئات المقرضة على التسيير المالي للبلديات، كما أن الهيئات المقرضة تأخذ بعين الاعتبار الوضع المالي للبلديات وقدرتها على التسديد، وهو ما أدى إلى عدم استفادة البلديات الفقيرة من القروض، مما جعلها في معانات دائمة.

¹ - المرسوم رقم: 67 / 24 الصادر في: 18 / 01 / 1967 المتضمن قانون البلدية.

ثانيا/ المساعدات:

تخصص الولايات مساعدات لصالح البلديات، تسجل هذه الإعانات من طرف المجلس الشعبي الولائي في الميزانية وتحت رقابة الوالي ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي¹. المجالس الشعبية البلدية تعيش أزمات مالية تحتاج إلى حلول سريعة، و نفقات عالية ومتطورة و بسبب الموارد الضعيفة والغير كافية، يفقد معها أعضاء المجلس الشعبي البلدي حرية المبادرة لتجسيد سياستهم التنموية، مما يضطربهم لقبول مساعدات الدولة فيفقدون بذلك استقلاليتهم تجاه هذه الأخيرة.

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية نظام تضامن بين البلديات، ويهدف إلى إعادة التوازن الجهوي من خلال التوزيع العادل للموارد بين مختلف البلديات²، إلا أنه يفتقد للفعالية فهو نظام مركزي غير متكيف مع الواقع الحالي ويعاني من إجراءات ثقيلة ومعقدة، لهذا من الأفضل أن يتم تقريبه أكثر من البلديات، من خلال إنشاء صناديق محلية جهوية و ولائية وهكذا يتسنى له تحديد احتياجات الجماعات المحلية بشكل أحسن.

لقد كانت الحلول المقدمة من المشرع مؤقتة، تنصب على امتصاص العجز المالي للبلديات دون التفكير الجدي في خلق نظام مالي محلي حقيقي، تكون فيه موارد البلديات مستقلة عن السلطة المركزية، ولتحقيق توازن مالي للبلديات يجب:

- القيام بترشيد نفقاتها ورفاق كل مهمة جديدة للبلديات بالنفقات الضرورية.
- أن تكون لها قدرة إنتاجية خاصة بها، قادرة على إعطاء موارد دائمة ومهمة تتحكم فيها مباشرة ولن يتم ذلك إلا من خلال:

¹- المادة:03 من القانون: 10/11 المتضمن قانون الولاية.

²- يقدم صندوق الجماعات المحلية المشترك "... مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة أو التي يتعذر عليها أن تجابه كوارث أو أحداثا طارئة، يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع تجهيز أو استثمار، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك طبقا لتوجيهات المخطط الوطني للتنمية"، المادة: 02 من المرسوم رقم: 86/ 266.

التفكير في وضع الأسس اللازمة لإنشاء سياسة ضريبية لا مركزية على المدى المتوسط مما سيعطي مرونة أكثر للميزانية البلدية.¹

من الأفضل أن لا تخوض المجالس الشعبية البلدية في مجال الاستثمار في الوقت الراهن وتوجه إنفاقها إلى خلق البيئة الاقتصادية المناسبة للمتعاملين، عن طريق تطوير وسائل الاتصال شبكات الطرق، المياه، الطاقة وغيرها.

الفرع الثاني: التبعية الجبائية و المالية

إن الموارد الجبائية في العديد من البلديات قليلة لا تساهم حتى في تغطية مصاريف التسيير وهذا يحد من النهوض بالتنمية المحلية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية.

إذا أحصينا عدد الضرائب والرسوم التي تشكل وعاء تحصيل مالية الجماعات المحلية فإننا نجدها كثيرة ومتعددة، لكن نسبة استفادة البلدية من عائدات الجباية المحلية ضعيفة جداً، نظراً لسوء توزيع موارد الجباية المحلية، و عدم عدالة توزيع الجباية المحلية لاستئثار الدولة بالنصيب الأكبر باعتبارها صاحبة الحق في تأسيس الضريبة، وهو ما يعبر عنه بتبعية الإدارة الجبائية.²

أولاً/ تبعية الإدارة الجبائية:

تتجلى هذه التبعية في استئثار الدولة في سن القوانين الضريبية وتحديد نسب توزيعها، واعترافها بنقص الجباية المحلية من خلال قانون البلدية 10/11³، و إن كان أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الجباية بأنها تحدث بقانون من طرف المشرع، فإنه نظراً للدور الكبير الذي تقوم به البلدية في مجال التنمية المحلية، وكذلك جملة الاختصاصات والصلاحيات المخولة لها و الوظائف الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها في الإطار المحلي، يحتم على الدولة تجاوز هذا المبدأ لتحقيق المصلحة المحلية، والتي تعود في النهاية بالنفع لمصلحة التنمية الشاملة.

¹ - لقد تضمن الباب الثاني من برنامج الحكومة لسنة 2004 اقتراحات " ... بإنشاء نظام جبائي جديد للجباية المحلية.....، في هذا

الإطار فإن الحكومة ستسهر خصوصاً على أن يرخص التشريع للجماعات المحلية بترسيخ الجباية المحلية وتحصيلها على نحو

أفضل " ، نص برنامج الحكومة، مجلة الفكر البرلماني ، إصدارات مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد: 6 جويلية 2004 ، ص: 36 .

² - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق

جامعة قسنطينة ، سنة: 2005، ص: 232.

³ - المادة: 172 من قانون البلدية 10/11 .

إن تبعية الإدارة الجبائية المحلية للسلطة المركزية، واستئثار السلطة التشريعية في مجال تأسيس الضريبة، من شأنه أن يجرّد البلدية من كل مبادرة مالية، خاصة في مجال خلق الضرائب والرسوم ذات المردودية العالية، كما يتحدد وعائها ونسب اقتطاعها وفقا لمستوى الخدمات التي تقدمها وهذا تحت رقابة السلطة المركزية أو الوصاية حتى لا تتحول البلدية إلى دولة داخل الدولة.

ثانيا / سوء توزيع الموارد الجبائية:

جميع الضرائب تجمع في وعاء واحد، ثم يعاد توزيعها على البلديات بنسب محددة مسبقا بغض النظر عن نسبة تحصيل كل بلدية، أو احتياجاتها أو كثافتها السكانية، و وحدة مصدر الضريبة جعلت ممول الدولة هو ذاته ممول البلدية، كما أن طريقة و نسب توزيع هذه الضرائب على البلديات و الأجهزة الأخرى يوحي إلى عدم وجود أي معيار موضوعي للفصل بين ما هو عائد للدولة أو الولاية و البلدية ، ولعدم وجود مرونة في التوزيع الضريبي تسمح في التحكم في الوعاء الضريبي لكل بلدية حسب أهمية و نوع الضريبة، كما أن الرسم الخاص على الرخص العقارية و الرسم الخاص بالإعلانات والألواح المهنية عائداته ضعيفة جدا لا تشكل مصدر تمويل حقيقي للبلدية، لعدم ارتباطها بالنشاط الاقتصادي أو الاستثماري التي تكون فيه الضريبة تصاعدية.

وما يلاحظ ، أن المصادر الجبائية رغم كثرتها فهي غير فعالة وذات مردودية ضعيفة للبلدية ذلك أن الدولة تستأثر بالضرائب الاقتصادية المهمة، و لا يبقى للبلدية إلا نسب ضعيفة و وعائها أيضا ضعيف خاصة بالنسبة للبلدية التي لا تحوي أراضيها على نشاط اقتصادي معتبر¹، مما يحتم الاستعانة بالتمويل المركزي، والذي يعني حتما الاتجاه نحو إضعاف الاستقلالية، خاصة مع الرقابة المشددة والمتعددة على ميزانية البلدية.

ثالثا/ التبعية المالية:

الواقع أن الاعتراف بالشخصية المعنوية أو القانونية للوحدات المحلية ، والاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة متميزة عن المصالح المركزية، لا يعدو أن يكون إلا استقلالا نظريا، وليس استقلالا عمليا ، فبدون الموارد المالية المحلية لا يتحقق الاستقلال الفعلي ،وتصبح الوحدات المحلية مجرد تابع ومنفذ لقرارات السلطة المركزية في إدارة التنمية المحلية.

¹ - عزيز محمد الطاهر ،آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2011، ص:102.

كما أن توفير الموارد المالية الخاصة للوحدات المحلية ما هو إلا نتيجة طبيعية للاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة ، ومن المعروف أن الاعتراف باستقلالية القرار المحلي، يقضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية الكاملة لصاحب القرار المحلي عن تنفيذ وتحقيق مشروعات التنمية المحلية وبالتالي مسؤوليته عن توفير الأموال اللازمة لإدارة وتمويل هذه المشاريع، فالتمويل المحلي هو عصب حياة المجالس المحلية والترجمة الحقيقية للاختصاصات التي تمارسها.

المطلب الثاني : التركيبة البشرية وأثرها على مردودية العمل

لا يمكن اعتماد سياسة لا مركزية مستقرة وثابتة دون توافر الموارد البشرية الكفأة¹ ، في الحقيقة تعاني البلدية الجزائرية من أزمة حادة في الموارد البشرية ، حيث اتسمت بتوافر للعنصر البشري (الفرع الأول) ونقص نوعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: توفّر العنصر البشري

ترجع بوادر هذا التوافر الكمي إلى الظروف التي عاشتها البلديات غداة الاستقلال ، حيث بمجرد استقلال الجزائر، غادر الفرنسيون المؤسسات الإدارية فوجدت هذه الأخيرة، " وخاصة البلديات نفسها في حالة عجز بشري شبه كامل"².

لسد الفراغ الناتج ، اضطرت السلطة المركزية إلى انتهاج سياسة توظيف جماعي واسع، دون مراعاة الكفاءة المطلوبة، وأكثر من ذلك لم تتمكن هذه الأخيرة حتى من ضمان رقابة صارمة لإجراءات التعيين والعزل التي انفرد بها رئيس الوحدة المحلية، مما أدى إلى تزايد عدد الموظفين بشكل كبير. انعكس هذا التوافر الكمي بشكل خطير على ميزانية البلديات التي تحملت نسب مئوية عالية في نفقات التوظيف ورغم إدماج بعض البلديات وتخفيض مرتبات الموظفين العموميين بنسبة: 30% سنة: 1963 ، فإن نفقات التوظيف بقيت في ارتفاع مضطرد إلى غاية اليوم وكثيرا ما تجاوزت 60% من موارد البلديات.

لقد حاولت السلطة المركزية وضع حد لهذا التضخم الكمي بالتحكم أكثر في سياسة التوظيف، إلا أنها لم تقلل من هذا التضخم ، لأنّ الإشكال الحقيقي يكمن في التناقض الموجود بين إمكانيات البلدية المالية واحتياجاتها الواقعية، فبالرجوع إلى ميزانية البلديات نجد أن هذه الأخيرة تتكبد نفقات معتبرة

¹ - بودريالة محمد عبدو ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 3 ، لسنة 2003 ، الجزائر، ، ص: 122.

² - شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية.. ، المرجع السابق، ص: 181 .

لتسيير مواردها البشرية، حيث تخصص أكثر من نصف ميزانيتها لنفقات المستخدمين وهو ما يدل على توافر كمي، بينما بالنظر إلى احتياجاتها الفعلية، نلاحظ بأن البلديات تعاني نقصا في الموارد البشرية؛ حيث أدى النمو الديمغرافي إلى زيادة طلبات المواطنين وهو ما يستلزم حتما توفير الموارد البشرية الكافية لتلبية طلباتهم ، غير أن سياسة التوظيف في الجزائر لا تراعي ذلك حيث يتم تحديد المناصب الشاغرة بناء على القدرات المالية للبلدية دون أخذ احتياجاتها الفعلية بعين الاعتبار.

إذن التوافر المسجل وإن كان حقيقي في السنوات الأولى من الاستقلال، فإنه بتطور الدولة ومؤسساتها وزيادة النمو السكاني أصبح افتراضي لا يعكس واقع البلديات الجزائرية. أدت هذه الوضعية إلى لجوء المجالس الشعبية البلدية إلى حل ترقيعي هو التوظيف المؤقت، حيث الأصل أن التوظيف في الإدارات العمومية بما فيها البلديات يتم بناء على إجراءات وشروط حددها قانون الوظيفة العامة وأهمها أن التوظيف يكون لمدة غير محددة¹ وبناء على مسابقة.

و كاستثناء على هذه القاعدة، أجاز المشرع توظيف مستخدمين مؤقتين ولمدة محددة² إن الهدف من هذا الاستثناء، هو تعجيل الإجراءات في حالة الحاجة الماسة للمستخدمين، فإنه ولضرورة المصلحة العامة يتم اللجوء لهذه الطريقة في التوظيف لضمان سير المرافق العمومية إلى حين تنظيم مسابقة التوظيف، حسب ما تتطلبه القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبما أن هذا الإجراء هو استثناء فقد قيد المشرع تطبيقه في حدود أصناف معينة من الموظفين.

استغلت البلديات هذا الاستثناء لتوفير ما تحتاج إليه من حراس، عمال نظافة، سائقين، دون أن تخضع لرقابة السلطة الوصية، سواء تعلق الأمر بعدد المناصب الشاغرة أو شروط التوظيف ، وهو ذات السبب الذي جعلها تخرق الاستثناء بتوظيف خريجي الجامعات من مختلف التخصصات (قانونيين، مهندسين، بياطرة...)، تحت غطاء منظم وعمال أشغال، لم تجد البلديات أمام ضعف مواردها المالية غير هذا الحل لسد احتياجاتها من هذه التخصصات ورفع مستوى التأطير لديها.

إن أكثر ما تعانيه البلديات هو نقص الموظفين المؤهلين، حيث لا يتعدى التأطير العام وكذا التأطير التقني على مستوى البلديات معدل الضعيف.

¹ - المادة: 50 من القانون: 12 / 78 ، المؤرخ في: 5 أوت 1978 ، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

- المادة: 4 من الأمر: 06 / 03 ، المؤرخ في: 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد 13 .

² - المادة: 50 من المرسوم رقم: 59 / 85 ، المؤرخ في: 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال

الفرع الثاني: ضعف التأهيل والخبرة

السبب في ضعف التأهيل يرجع إلى سببين، الأول موضوعي فرضه الواقع والثاني قانوني كرسه المشرع.

أ/ من الناحية الموضوعية:

لقد دفعت حالة البطالة المنتشرة إلى توظيف المواطنين العاطلين دون مراعاة المستوى المطلوب للحصول على المنصب خاصة وأن انتشار الأمية لا يسمح بتوفير الكفاءات، وبغض النظر عن هذا أو ذلك، فإن المؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية استحوذت على الإطارات الموجودة، وهذا لما توفره من امتيازات مادية.

ب/ من الناحية القانونية:

المشرع لم يحدد شروط صارمة للتوظيف، بل العكس من ذلك فقد خفض منها مراعاة للوضعية السالف عرضها.¹

و ظل الوضع كذلك إلى بداية التسعينات أين أعاد المشرع صياغة شروط معقولة ومتماشية مع المنصب المراد شغله تداركا منه لهذا الوضع المهدد لحسن أداء الإدارة العمومية، وبالخصوص الإدارة البلدية²، قامت السلطة المركزية بالأجواء للتكوين كحل وسط، يضمن من جهة، عدم تسريح الموظفين غير المؤهلين، ويوفر من جهة أخرى، الكفاءات المطلوبة بتأهيل هؤلاء.

إن البلدية تعاني دائما نقصا في التأطير؛ إذ يشكل ضعف ميزانية البلدية حاجزا أمام توظيف المؤهلين لعدم توفر المناصب الشاغرة، كما أن قانون الوظيفة العمومية لا يسمح بتوفير الحوافز المادية التي تغري المترشحين طالبي الوظائف، كما هو الحال في القطاع الاقتصادي، الذي يبقى المستحوذ دون منافس على عروض العمل ذات الكفاءة العالية، و ضعف تكوين المنتخبين وجعلهم

¹ - بالنظر إلى المرسوم: 62 / 503 المؤرخ في: 19 جويلية 1962، فإنه من أجل الدخول إلى وظائف الصنف الأول التي

يشترط فيها شهادة ليسانس، يكفي حصول المترشح لها على شهادة البكالوريا أو ما يعادلها من الشهادات.

² - هناك جملة من الصلاحيات التي لا يمكن للبلديات أن تمارسها بسبب نقص الموظفين المؤهلين خاصة التقنيين، كحفظ الصحة

العمومية، حماية البيئة، التهيئة والتعمير.

بالإجراءات القانونية و ضعف التأطير في البلدية، أصبح سببا - كما تعتقد السلطة المركزية- في توسيع الرقابة الوصائية أكثر عليهم.¹
إن تأطير البلديات يتطلب سياسة واسعة ودائمة تبدأ بتوظيف الكفاءات والموارد البشرية المؤهلة من خريجي الجامعات، وتستمر بعمليات التكوين لمسايرة الأوضاع المتطورة، وتنتهي بتحسين وضعية الوظيف المحلي خاصة الحوافز المادية منها.

¹ - نصر الدين بن طيفور: "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 02، الجزائر 2001، ص: 18.

ومما ذكرناه سابقا، من مزايا للرقابة السياسية و الإدارية الوصائية ، إضافة للرقابة القضائية التي يباشرها القضاء كهيئة مستقلة عن الإدارة ، حيث أن الهدف الأساسي منها حماية الفرد من خلال إلغاء قرارات الإدارة المخالفة للقانون ، فتعتبر ضمانا حقيقية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم إلا أنه يتبين أن الرقابة الإدارية المسلطة على البلدية جاءت مشددة حيث شملت المجلس الشعبي كهيئة أعضائه وكذا أعماله.

ومنه لا نستطيع القول بأن استقلالية البلدية هي استقلالية مطلقة ، وإنما هي نسبية فقط بسبب خضوعها لرقابة السلطة المركزية التي تؤثر في مراكز قرار الهيئات المحلية ، فالبلدية أصبحت أقرب في وصفها إلى هيئات عدم التركيز الإداري، لأنها مجرد أداة في يد السلطة المركزية وهذا ما يقلل من شأن المجالس المحلية المنتخبة ، ويحبط من عزيمة المواطنين في المشاركة في الانتخابات المحلية وبالتالي عدم تحقيق الديمقراطية المحلية.

إن صلاحيات البلدية في القانون 10/11، تنوعت و شملت جميع الميادين المتعلقة

بالشؤون المحلية ، فقد حمل القانون توضيح أدق لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، إلا أنها منقوصة، لعدم توفر الوسائل الكافية لتحويلها إلى واقع ملموس، ولعل من أهم النقائص، عدم استقرار الموارد المالية للبلدية، وكذا افتقارها إلى الكفاءات اللازمة في موظفيها، ولقد أدى ضعف هذه الوسائل إلى حاجتها الحتمية لمساعدات السلطة الوصية ، مما نتج عنه حالة من التبعية وعدم التصرف إلا بأمر من هذه الأخيرة.

إن تأطير البلديات يتطلب سياسة واسعة ودائمة، تبدأ بتوظيف الكفاءات والموارد البشرية المؤهلة من خريجي الجامعات، وتستمر بعمليات التكوين الدائمة، لمسايرة الأوضاع المتطورة ، وتنتهي بتحسين وضعية الوظيف المحلي خاصة ما تعلق منه بالحوافز المادية والمعنوية.

الخاتمة

إن إعادة الاعتبار للبلدية كوحدة محلية ، يتحقق من خلال تقوية صلاحياتها ، باعتبارها مشروع مجتمع ديمقراطي أساسه الانتخاب و مبدأه تعميم المشاركة المجتمعية ، فالمجلس المحلي المنتخب هو إطار ممارسة الديمقراطية بمفهومها الحديث، ومكان لمشاركة المواطن في إدارة شؤونه المحلية، و اهتم المشرع بالبلدية من خلال ترسانة القوانين خاصة منها القانون 10/11 المتعلق بها والتي أراد منها إصلاح الجماعات المحلية كهيئة لامركزية، عهد لها بمهمة إدارة المرافق المحلية لتقديم خدمة أفضل للمواطن ومحاولة لتسريع وتيرة التنمية المحلية ، فجعل المشرع من البلدية قاعدة اللامركزية الإقليمية و أساسا لها.

لقد جاء القانون 10/11 المتعلق بالبلدية ، بجملة من الإضافات التي تهدف إلى إصلاح النقائص ورفع القصور الوارد في القوانين السابقة، حيث أن صلاحيات البلدية تنوعت من خلاله لتشمل جميع المناحي المتعلقة بالشؤون المحلية ، فقد حمل القانون 10/11 توضيحا أدق لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي، كما دعم الديمقراطية التشاركية ،من خلال توسيع مشاركة المواطن في إدارة شؤون بلديته ، بوصفه صاحب الشأن في ذلك، كما أن الرقابة الوصائية الممارسة تحمل جوانب ايجابية عديدة ، كالحفاظ على الوحدة السياسية والإدارية للدولة، ومراقبة مدى تطبيق الخطط الوطنية للتنمية ، والحفاظ على المصلحة العامة، حيث أنها وسيلة مهمة تفرض على البلدية التقيد بأحكام القانون كما أن منصب الأمين العام البلدي الذي أورده القانون السابق الذكر ، بموجب المادة:15 منه باعتباره هيئة تسيير إدارية في نطاق الدولة والجماعات المحلية يساهم في تحسين تسيير إدارة البلدية، إضافة لمنصب المراقب المالي البلدي المستحدث مؤخرا فقط و الذي تتمثل مهمته في الرقابة على الأموال البلدية بهدف حمايتها من التذير، والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المنفعة العامة، كما أنه يعتبر وسيلة لحماية المنتخب المحلي من الوقوع في سوء التسيير، الذي قد يدفع به إلى المتابعة القضائية.

إن ما تتميز به البلدية من إطار قانوني وبشري ، لا يخفي ضعف الكفاءة ، حيث لا يقتصر على المنتخبين المحليين فقط بل يمتد إلى الموظفين المعيّنين الذين يلعبون دورا هاما في إدارة البلدية كما أن إغفال المشرع عن تنظيم العلاقة بينهم وبين المجلس المنتخب ، بصفته صاحب السلطة والقرار لأنه يعتمد بشكل كبير على خبرة هؤلاء الموظفين رغم قلة كفاءتهم، ساهم ذلك في تعميق الفجوة القائمة بين مختلف أجهزة البلدية، خاصة الأمين العام الذي يعتبر عنصرا مهما في

تنظيم البلدية، و رغم ذلك لم يحض بتنظيم خاص به، يقنن ويحدد تدخله الواقعي في إدارة شؤون المحلية للبلدية.

كما يتضح التناقض بين إرادة المشرع في تحقيق نظام إداري فعال يستند على مبدأ الديمقراطية التشاركية، وبين الواقع الذي يحول دون ذلك من حيث النصوص القانونية التي تفتقر إلى آليات المشاركة الحقيقية والفعالة، على مستوى الإطار المؤسسي، كعدم تفعيل دور اللجان البلدية إضافة لإدراج هيئات خاصة تضمن المشاركة الواسعة للمواطن صاحب الكفاءة أو المشورة في تدبير الشأن المحلي.

إن استقلال البلدية يبقى مجرد إطار نظري، لأن جميع مشاريع التنمية المحلية تعد وفق برامج ومخططات وطنية، بلدية أو قطاعية، تشترك في كونها معدة من طرف الوصاية، ومنه تبعية البلدية للسلطة المركزية تصبح ضرورة حتمية في غياب استقلالها المالي، وبالتالي رقابة مالية إضافية على الرقابة الإدارية والتقنية.

لقد حولت البلدية إلى جهاز مركزي، يكلف أعوانه المنتخبين والمعيّنين بتطبيق السياسة المركزية بدل تحقيق الأهداف المحلية، وتتحول بذلك الوصاية إلى مجرد رقابة سلمية رئاسية أو حتى سياسية، فبالنظر إلى المركز القانوني للوالي باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي لا بد من ضبط الرقابة التي يمارسها على المجالس المحلية، حيث أنها رقابة سياسية أكثر منها رقابة إدارية وصائية.

إن ممارسة البلدية لصلاحياتها، مرتبط بوجود جهاز إداري فعال يتوفر على كفاءات قادرة على تسييره، دون اعتماده على مصالح الدولة الأخرى، وهذا ما يستدعي اقتراح النقاط التالية:

- تدعيم الأسس القانونية والعملية التي تقوي مشاركة المواطنين بصفتهم الأدرى بالشأن المحلي.
- إعادة إصلاح المنظومة القانونية بما يتوافق وتدعيم استقلال البلدية من كل النواحي.
- تحسين طرق استعادة المحصلات الجبائية وإعطاء البلدية حرية التصرف في الضرائب المحلية.
- التخفيف من الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية لأنها تحد من استقلال الوحدات المحلية، ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية، فيجب أن تكون الرقابة بعديّة، قضائية لأنها المختصة

والقادرة على حماية مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحرقات الأفراد .

- تغيير النظرة السلبية للسلطة الوصية على الوحدات المحلية بكونها وحدات قاصرة .
- تحديد الإطار القانوني لمنصب للأمين العام للبلدية ، لتسهيل أداء دوره في إدارة التنمية داخل المجلس المحلي، وضبط العلاقة القائمة بينه وبين هيئات البلدية.
- حصر مهام المراقب المالي البلدي ، وتحديد زماما لتفادي تعطيل المشاريع التنموية بالبلدية.
- الحد من التدخل الدائم في شؤون المجالس البلدية و إلغاء الرقابة الممارسة من طرف الدائرة على البلدية.
- تكوين الموظفين والمنتخبين المحليين في مجال التسيير الإداري والمالي للرفع بكفاءتهم، وفتح مجال التوظيف أمام الكفاءات للمناصب النوعية وتفادي سياسة العقود المؤقتة غير المجدية.
- إشراك الجمعيات المحلية و منظمات المجتمع المدني وتفعيل دورها في التعاون مع البلديات و وضع آليات قانونية وتنظيمية لإدماج المجتمع المحلي في إدارة التنمية المحلية.
- توسيع الشراكة مع القطاع الخاص في الإطار المحلي.

وعموما ، هناك عوامل عدة أدت لسوء التسيير، كضعف المحصلات العلمية للمنتخبين وجهلهم بالإجراءات القانونية و نقص تأطيرهم ، ولا يكمن الحل فقط في توسيع الرقابة الوصائية للسلطة المركزية، كما هناك عوامل جانبية تحيط بالإدارة المحلية، لها جانب من التأثير السلبي على نشاط البلدية في مجال التنمية المحلية، كسيطرة الفكر البيروقراطي في مجال التسيير الإداري وكذلك تأثير الاقتصاد والتطورات العالمية على نظام الدولة بوجه عام ، ومنه على البلدية بوجه خاص، لقربها و اتصالها المباشر مع المواطن، فلا يمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تحقق الديمقراطية في المستوى المحلي، دون أن تكون لها حرية المبادرة و اتخاذ القرار ،ولن يتأتى هذا إلا بالقدر الكافي من الاستقلالية الحقيقية.

ومنه أصبح من المهم جدا إجراء تعديلات أخرى ، وإصلاحات جديدة على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية ، التي تعتبر مرحلة رئيسية في مجال الإصلاح الشامل.

قائمة المصادر و المراجع

المصادر:

- القرآن الكريم .

- الحديث الشريف ،كتاب سنن الترمذي.

النصوص الرسمية:

الإعلان العالمي والدساتير:

1/ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

2/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في: 10/09/1963

الجريدة الرسمية ، عدد:64.

3/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 ، الصادر بموجب الأمر الرئاسي

رقم: 97/76 المؤرخ في: 22/11/1976 ، الجريدة الرسمية عدد:94، الصادرة

في: 24/11/1976.

4/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي

رقم: 18/89 المؤرخ في: 23/02/1989 ، الجريدة الرسمية ، عدد:09، الصادرة

في: 01/03/1989.

5/ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، الصادر في: 28/11/1996

الجريدة الرسمية ، عدد: 76 ، الصادرة في: 08/12/1996، المعدل في سنة 2008.

القوانين والأوامر والمراسيم:

1/ القانون المؤرخ في: 16 ماي 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية

عدد: 35 .

2/ الأمر رقم: 24/67 المؤرخ في: 13 /01/ 1967 يتضمن القانون البلدي.

3/الأمر رقم: 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

4/ القانون رقم: 12 /78 ، المؤرخ في:5 أوت 1978 ،المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

5/ القانون رقم : 08/90 المؤرخ في: 07 /04/ 1990 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية

العدد 15، الصادرة في: 11 /04/ 1990.

6/ القانون رقم : 09/90 المؤرخ في: 07 /04/ 1990 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية

العدد 15، الصادرة في: 11 /04/ 1990.

7/ القانون رقم: 25/90 المؤرخ في: 18/11/1990 المتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة

الرسمية العدد: 49 .

8/ القانون رقم: 29/90 المؤرخ في: 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية و التعمير ، المعدل

والمتمم، الجريدة الرسمية ،العدد: 52.

9/ الأمر رقم: 07/97 المؤرخ في :06/03/1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.

10/ القانون العضوي رقم : 01/98 المؤرخ في: 30/05/1998 المتعلق بمجلس الدولة وعمله.

11/ القانون رقم: 02 / 98 المؤرخ في: 30/05/1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

12/ القانون رقم: 04/98 المؤرخ في: 15 /06/ 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي ، الجريدة

الرسمية العدد: 44 .

13/ الأمر رقم : 01/05 المؤرخ في: 27/02/2005، يعدل ويتم الأمر رقم : 70/86

المؤرخ في: 15/12/1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية.

14/ القانون رقم: 03/06 المؤرخ في: 15/07/2006 المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف

العمومية ، الجريدة الرسمية، العدد13.

15/ القانون رقم: 09/08 المؤرخ في: 25/02/2008 ، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- 16/ القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 37، سنة 2011.
- 17/ القانون 07/12 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد: 12، 2012.
- 18/ القانون العضوي رقم: 01/12 المؤرخ في: 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد: 01 .
- 19/ المرسوم رقم: 371/81 المؤرخ في: 1981 /12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة و الرياضة ، الجريدة الرسمية العدد: 52 .
- 20/ المرسوم رقم: 81/ 382 ، المؤرخ في: 19981/12/26 يحدد صلاحيات الولاية و البلدية واختصاصاتها في قطاع الثقافة ، الجريدة الرسمية العدد: 52 .
- 21/ المرسوم رقم: 371/81 المؤرخ في: 1981 /12/26 الذي يحدد صلاحيات البلدية و الولاية واختصاصاتها في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية ، العدد: 52 .
- 22/ المرسوم رقم: 385/81 المؤرخ في: 1981/12/26 المتعلق بصلاحيات البلدية و الولاية في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية ، الجريدة الرسمية ، العدد: 52 .
- 23/ المرسوم رقم: 374/81 الذي يحدد صلاحيات الولاية و البلدية في قطاع الصحة المؤرخ في: 1981/12/26 ، الجريد الرسمية ، العدد: 52 .
- 24/ المرسوم رقم: 59 /85 ، المؤرخ في: 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.
- 25/ المرسوم التنفيذي رقم: 86/ 266 ، المؤرخ في: 1986/11/04، يتضمن استحداث و تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ج ، ر العدد: 45 ، الصادرة في: 1986/11/05.
- 26/ المرسوم التنفيذي رقم 265/96 المؤرخ في: 1996/08/03 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي.

27/ المرسوم التنفيذي رقم: 365/98 المؤرخ في: 14/11/1998 يتضمن كفاءات تطبيق القانون رقم: 02/98.

28/ المرسوم التنفيذي رقم: 105/13 مؤرخ في: 17 مارس 2013 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

- وثائق أخرى:

1/ مداوات مجلس الأمة ، الدورة الربيعية 2011 ، المنعقدة يوم: 23 ماي 2011 ، الجريدة الرسمية العدد: 9 .

2/ التقرير التمهيدي عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية، لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات بالمجلس الشعبي الوطني، فيفري 2011.

الكتب:

- الكتب باللغة العربية:

1/ أحمد بدر، الرأي العام ، طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة ، القاهرة 1977 .

2/ أوهابية عبد الله ، شرح قانون الإجراءات الجزائية، دار هومة للطبع والنشر، الطبعة الثانية الجزائر، 2000.

3/ بو الشعير سعيد ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1994 .

4/ بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري ، الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر 2004 .

5/ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع، طبعة 2012 ، الجزائر.

6/ بو عمران عادل ، البلدية في الجزائر ، طبعة 2004 ، دار الهدى ، عين مليلة الجزائر.

- 7/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، مصر 1995.
- 8/ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي، مصر 1977.
- 9/ شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر.
- 10/ شيهوب مسعود ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ، نظرية الاختصاص ، الجزء الثالث ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1999.
- 11/ فريجة حسين ، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009 .
- 12/فؤاد العطار ، النظم السياسية و القانون الدستوري،دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر 1975.
- 13/ قصير مزياني فريدة ، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، طبعة 2011 باتنة، الجزائر.
- 14/ عبد العزيز سعد ، نظام الحالة المدنية في الجزائر ، دار هومة للنشر ، الجزائر، 1995 .
- 15/ عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج3 ، نظرية الدعوى الإدارية، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2003 .
- 16/ عوابدي عمار ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري - نظرية الدعوى الإدارية - ، الجزء 02، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .
- 17/ رمضان محمد بطيخ ، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية ، دراسة تحليلية ، الطبعة الأولى مؤسسة العين للإعلان والنشر والتوزيع ، أبو ظبي ،الإمارات العربية المتحدة 1988 .
- 18/ طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية ،التنظيم الإداري و النشاط الإداري ، دار

الخدونية، الجزائر.

19/ طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون ، الطبعة الثالثة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، مصر 1976 .

20/ محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، طبعة 4 ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،1986.

21/ محمد منير، دور القضاء الإداري في ترسيخ مبدأ المشروعية من خلال الأحكام القضائية مطبوعات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،2008.

- الكتب باللغة الأجنبية :

1/ ANDRE DE LAUBADERE , **traité de droit administratif** , 6ed ,1973.

2/ MASPETIOL et LAROQUE , **la tutelle administrative**, paris , 1969.

المذكرات والرسائل :

1/ بوشامي نجلاء، (المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 أداة للديمقراطية- المبدأ والتطبيق-)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة،2006/2007.

2/ بوطيب بن ناصر، (الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر)، رسالة ماجستير مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2009/2010.

3/ عزيز محمد الطاهر، (آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر)، رسالة ماجستير، مدرسة الدكتوراه تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.

4/ مسعود شيهوب، (اللامركزية الإقليمية بالجزائر، المبدأ و التطبيق) ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 1983 .

5/ عشاب لطيفة، (النظام القانوني للبلدية في الجزائر)، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013/2012.

6/ مزياني فريدة، (المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة قسنطينة سنة:2005.

الملتقيات والمؤتمرات:

1/ سنوسي خنيش، (إدارة التنمية المحلية المفهوم ،المجال والأبعاد الرئيسية) ، ورقة مقدمة في

الملتقى الوطني حول تحديات الإدارة بالجزائر ،الواقع والأفاق ،نظم يومي:27 و 28 أبريل من سنة 2010 بجامعة زيان عاشور بالجلفة، غير منشورة.

2/ هزشي طارق و شيبوطي سليمان وكبير مولود ،(دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية) ،ورقة

مقدمة ضمن أعمال ملتقى وطني حول تحديات الإدارة المحلية بالجزائر، الواقع والأفاق ،نظم يومي:27 و 28 أبريل من سنة 2010 ، بجامعة زيان عاشور بالجلفة، غير منشورة.

المقالات العلمية:

1/ مجلة مجلس الدولة ، الغرفة الأولى، سنة 1999 ، العدد:01.

2/ بن طيفور نصر الدين: " أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999

لقانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد:02، 2001.

3/ شيهوب مسعود، "إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني،العدد:

02، الجزائر، مارس2003.

4/ محمد عبدو بودريالة ، " مقال متضمن لدور الموارد البشرية"،مجلة الفكر البرلماني، مجلس

الأمة، الجزائر، العدد: 3، 2003.

5/ نص برنامج الحكومة، مجلة الفكر البرلماني ، إصدارات مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد: 6
جويلية 2004 .

المواقع الالكترونية و المنتديات:

1/ قانون البلدية يرمي للحد من تكرار سحب الثقة من الأميار، وزير الداخلية أمام لجنة الشؤون

القانونية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني ،مقال منشور في الموقع الالكتروني لجريدة الخبر

أطلع عليه بتاريخ : 10 / 04 / 2014. <http://www.elkhabar.com>

2/ مقال حول المراقب المالي البلدي، منشور في الموقع الالكتروني لجريدة الخبر ، أطلع عليه

بتاريخ : 10 / 04 / 2014. <http://www.elkhabar.com>

3/ مقال حول المراقب المالي للبلديات ، منتديات ملتقى الموظف الجزائري، أطلع عليه بتاريخ :

2014/04/10. <http://www.mouwazaf-dz.com>

فهرس المكنويات

الموضوع:

الصفحة:

كلمة شكر

اهداء

مقدمة

أ

- 12 الفصل الأول : الأبعاد الديمقراطية التي يستند عليها تشكيل وصلاحيات هيئات البلدية
- 13 المبحث الأول : الأسس الديمقراطية في تنظيم و تشكيل المجلس الشعبي البلدي
- 13 المطلب الأول : الانتخاب كأساس ديمقراطي لإنشاء المجلس الشعبي البلدي
- 14 الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالانتخاب
- 16 الفرع الثاني: مراحل سير عملية الاقتراع
- 19 المطلب الثاني : علاقة التعداد ومدة العهدة بالممارسة الديمقراطية
- 19 الفرع الأول: ارتباط عدد أعضاء المجلس البلدي بممارسة الديمقراطية
- 21 الفرع الثاني: علاقة التعداد السكاني ومدة العهدة الانتخابية بممارسة الديمقراطية
- 21 الفرع الثالث: العضوية في المجلس الشعبي البلدي
- 22 المطلب الثالث: لجان المجلس الشعبي البلدي
- 22 الفرع الأول: لجان المجلس الشعبي البلدي الدائمة
- 23 الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي البلدي الخاصة
- 25 المبحث الثاني : الآليات الديمقراطية التي تحكم سير المجلس الشعبي البلدي
- 25 المطلب الأول : نظام سير المجلس الشعبي البلدي
- 25 الفرع الأول: العلاقة بين الجهاز التداولي و الجهاز التنفيذي
- 27 الفرع الثاني: التسيير الجماعي للمجلس الشعبي البلدي
- 28 المطلب الثاني : متابعة المواطن لعمل المجلس الشعبي البلدي
- 28 الفرع الأول: مبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي
- 30 الفرع الثاني: القيود الواردة على علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي
- 32 المطلب الثالث : مداولات وقرارات المجلس الشعبي البلدي
- 32 الفرع الأول: حق المواطن في الإطلاع على المداولات والقرارات
- 34 الفرع الثاني: مشاركة المواطنين في الاستشارة العامة
- 36 المبحث الثالث : الصلاحيات المخولة للبلدية في ظل وجود مناصب مستحدثة
- 36 المطلب الأول: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي
- 36 الفرع الأول: مجال التهيئة العمرانية والتنمية المستدامة التخطيط
- 38 الفرع الثاني: صلاحيات الجوانب الاجتماعية والثقافية
- 40 الفرع الثالث: صلاحيات الجوانب الصحية والاقتصادية

- 42 **المطلب الثاني : صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي**
- 42 الفرع الأول: الصلاحيات الممنوحة باعتباره ممثلاً للدولة
- 45 الفرع الثاني: صلاحياته كهيئة تنفيذية للمجلس
- 46 الفرع الثالث: صلاحياته كمثل للبلدية
- 47 **المطلب الثالث : المناصب الإدارية المستحدثة**
- 48 الفرع الأول: منصب الأمين العام البلدي وصلاحياته
- 50 الفرع الثاني: المراقب المالي البلدي ومهامه
- 51 **ملخص الفصل الأول**
- 53 **الفصل الثاني : حدود ممارسة البلدية للصلاحيات الممنوحة**
- 53 **المبحث الأول : سيطرة نظام الرقابة على المجلس الشعبي البلدي**
- 53 **المطلب الأول: الرقابة السياسية الممارسة**
- 53 الفرع الأول: الرقابة التشريعية
- 54 الفرع الثاني: دور الأحزاب السياسية و الرأي العام في الرقابة
- 57 **المطلب الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية**
- 57 الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء
- 60 الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
- 66 الفرع الثالث: الرقابة على المجلس كهيئة
- 68 **المطلب الثالث: رقابة القضاء الإداري**
- 69 الفرع الأول: مجال الرقابة القضائية
- 70 الفرع الثاني: أشكال الرقابة القضائية الممارسة
- 73 **المبحث الثاني : أبعاد وأهداف الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي**
- 73 **المطلب الأول : الأبعاد والأهداف السياسية للرقابة**
- 73 الفرع الأول: الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة
- 73 الفرع الثاني: ضمانة للحقوق و حماية للمصلحة الوطنية
- 74 **المطلب الثاني : الأهداف الإدارية والمالية للرقابة**
- 74 الفرع الأول: الأهداف الإدارية للرقابة
- 75 الفرع الثاني: الأهداف المالية
- 76 **المطلب الثالث : الأبعاد الخفية للرقابة المفروضة**
- 76 الفرع الأول: سيطرة الوصاية على اتخاذ القرار
- 77 الفرع الثاني: تجاهل تطبيق قواعد القانون
- 80 **المبحث الثالث : المشاكل المتعلقة بمحدودية الوسائل**
- 80 **المطلب الأول: محدودية الموارد المالية المتاحة**
- 80 الفرع الأول: نقص الموارد المالية الخارجية
- 82 الفرع الثاني: التبعية الجبائية و المالية

84	المطلب الثاني : التركيبة البشرية وأثرها على مردودية العمل
84	الفرع الأول: توفر العنصر البشري
86	الفرع الثاني: ضعف التأهيل والخبرة
88	ملخص الفصل الثاني
90	الخاتمة
94	قائمة المصادر والمراجع
102	فهرس المحتويات