

تمهيد :

تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على أساس تفويت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية، ومن بين هذه الوحدات اللامركزية وأشدها تطبيقا والتي تعتبر من أبرز صورها هي: البلدية

أولا: مفهوم البلدية وتطور نظامها :

1- مفهوم البلدية:

عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في: 17 أفريل 1990 التعلق بقانون البلدية : ((البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي)).

وعرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: ((البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية)).¹

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

- البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية.
- البلدية مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية.
- البلدية مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية.

ومن خلال ما سبق ذكره يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر وعليه يجب الاطلاع على ماضي وواقع هذا التنظيم ومن أجل ذلك يجب دراسة المراحل التي مر بها.²

¹ - د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار رحمان، الجزائر، ص 128.

² - د ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، ص 167..168.

2- مراحل تطور نظام البلدية:

1- البلدية في المرحلة الاستعمارية (1830-1962):

كانت البلدية أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي فالبلديات المختلطة كانت كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون وهم القواد' وتساعدته لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين وذلك إبتداءً من 1919 إلى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وهذه البلدية ما هي إلا أداة لخدمة الإدارة الفرنسية.

2- البلدية في المرحلة الانتقالية (1962-1967):

لقد فرض الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية على السلطة آنذاك على إنشاء لجان تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية' وكذلك قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 وهذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، أصبح متوسط عدد السكان 180 ألف ساكن بعد أن كان

أثناء الاستعمار 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها .

وبهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى وهي لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (CIES) والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (CCAS) وتضم اللجنة الأولى¹

ممثلين عن السكان وتقنيين ويتمثل دورهم في تقديم آراء حول مشروع الميزانية , وغير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق, أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين من الإتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش مهمته الأساسية هي: تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا.

¹ - د عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 129.

3- مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر وميثاق طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي وأهم الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير وإصدار قانون للبلدية:

1- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانون الفرنسي مما أجبر السلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.

2- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

3- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

4- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقتربها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا. وانطلاقا من هذه النصوص المرجعية ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية

الذي طرح وبقوة خاصة بعد أحداث 1965 وعرف امتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

4- مرحلة قانون البلدية (1967-1990):

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الأيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.

5- مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:

وهذه مرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية.

ولم يعد في ظل هذه المرحلة للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي وستولى دراسة نظام البلدية بالتفصيل طبقا لمقتضيات هذا القانون.¹

ثانيا: المجلس الشعبي البلدي:

طبقا للمادة 13 من قانون البلدية : ((يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي)) .

يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة هو المجلس الشعبي البلدي، وتقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكيلته وقواعد عمله وسيره ونظام مداولاته وصلاحياته.

1- تشكيل المجلس:

يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي:

- 13- أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15- أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
- 19- عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200001 و 50000 نسمة.
- 23- عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 500001 و 100000 نسمة.
- 27- عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 1000001 و 200000 نسمة.
- 34- عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000.

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 130.

هذا ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسمياً لفئة العمال والفلاحين والمثقفين الثوريين كما سلف القول.

بالنسبة للانتخابات البلدية أبعده المشرع طوائف معينة وحرّمها من حق الترشح للانتخابات المجلس الشعبي البلدي وهذا بغير سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 98 من قانون الانتخابات وهي: ((الولاة رؤساء الدوائر الكتاب العامون للولايات أعضاء المجالس التنفيذية للولايات القضاة أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية)).

ومن هنا فإن مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية وهي:

- السن 25 سنة كاملة.

- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .

- أن لا يكون المترشح ضمن أحد حالات التنافي.

- أن يكون المترشح تحت رعاية حزب أو أن يرفق ترشيحه بالعدد اللازم من التوقيعات (150 ناخب إلى 1000).

توزع المقاعد بعد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ البقاء للأقوى حسب ذات الكيفية المشار إليها سابقاً بالنسبة لتوزيع المقاعد على مستوى المجلس الشعبي البلدي.¹

2- عمل المجلس:

يجتمع المجلس إلزامياً في دورة عادية كل ثلاثة أشهر ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك، سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلث عدد الأعضاء ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين.

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق ، ص 130..132.

وتكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني إمكانيات حضور المواطنين لجلسات المجلس وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداولات غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول.

ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة معلقة ويتولى الرئيس حسن سير المداولات.¹ ورجوعا للمواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية نجد المشروع على غرار قانون الولاية وضع تقسيما رباعيا للمداولات 'مداولات تنفذ منا وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلانا مطلق ورابعة باطلة بطلانا نسبيا.

1- المصادقة الضمنية: الأصل بالنسبة لمداولات م.ش.ب هو التنفيذ بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية عدا المداولات المستثناة قانونا والتي سنشير إليها وهذا ما قضت به المادة 41 من قانون البلدية وخلال هذه المدة أي 15 يوم يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها. والمتمعن في هذا النص يتساءل لاشك متى تكون بصدد رأي ومتى تكون بصدد قرار؟ الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة واضحة عن هذا التساؤل غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر وإلا حق للوالي أن يصدر القرار الذي بموجبه يعدم المداولة جزئيا أو كليا.

2- المصادقة الصريحة : نصت المادة 42 من قانون البلدية على : ((لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:
*الميزانيات والحسابات.

*إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية (().

واضح من ذلك أن جهة المصادقة هي الوالي وأن موضوع المداولة ينبغي أن يخص فقط الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية وهو في نفس الموضوع الذي سيمر بنا بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي ولقد حمل قانون البلدية حكما جديدا لم نجد له مثيلا في قانون الولاية تمثل في أن المصادقة الصريحة فرض قانون البلدية أن تتم خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

¹ - د ناصر لباد، نفس المرجع السابق ، ص 187..188.

فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد الموضوعين المشار إليهما متى انتهت مدة شهر.

3-البطلان المطلق: نصت المادة 44 من قانون البلدية : ((تعتبر باطلة بحكم القانون: -مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصه. -المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين والتنظيمات. -المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي...)).

4-البطلان النسبي: طبقا للمادة 45 من قانون البلدية تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لبعض أو كل أعضاء المجلس أو لأشخاص خارجين عن المجلس هم وكلاء عنهم.

والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة.¹

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي يؤلف م.ش.ب من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية وتشكل اللجان بمداولات المجلس.

ويجب أن تتضمن تشكيلاتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس، وهناك ثلاث لجان دائمة هي: - لجنة الاقتصاد والمالية. - لجنة التهيئة العمرانية والتعمير. - لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

وتعتبر هذه اللجان أجهزة التحضير والدراسة من أجل مساعدة المجلس في مهمته.

وميزة هذه اللجان تكمن في أن أشخاصا من غير المنتخبين المحليين يمكنهم المشاركة في أعمالها. ويكون لهم صوت استشاري وهذا ما يسمح للموظفين والأشخاص المختصين وسكان البلدية بتقديم مساعدتهم وآرائهم.²

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 134..136.

² - د ناصر لباد، نفس المرجع السابق، ص 187..188.

3- صلاحيات المجلس:

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة.

يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات¹.

وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعل أهمها:

أ- في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز: يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية.

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون².

وعلى صعيد آخر حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية. وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة وغير المغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (مصالح الأمن).

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.

¹ - د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، ط2002، ص158.

² - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص137..138.

ب- في المجال الاجتماعي: أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.

كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

ج- في المجال المالي: يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية. أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية.

د- في المجال الاقتصادي: يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

زمن جميع ما تقدم يتضح لنا أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور وإمكاناتها المالية خاصة في المدة الأخيرة عرفت انخفاضا كبيرا أثر بالسلب على دورها ونطاق خدماتها.

ثالثا: رئيس المجلس الشعبي البلدي:

1- كيفية اختياره:

جاء في المادة 48 من قانون البلدية: ((يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراع يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي)).

إن قانون البلدية لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفياً بذكر من لهم حق الاختيار وهذا خلافاً لقانون الولاية الذي أشار صراحة لطريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي (الأغلبية المطلقة وإلا يكفي بأغلبية نسبية في دورة ثانية). فإن تساوت الأصوات تسند الرئاسة إلى الأكبر في الأعضاء سناً. قد جاء قانون البلدية أكثر دقة حينما أوجب تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الانتخابات المحلية وقد أصاب المشرع باعتقادنا إلى أبعد الحدود عند إقراره لهذا الحكم حرصاً منه على الإسراع في عملية هيكلية البلديات بشريا لمزاولة أعمالها التي لها صلة مباشرة بالجمهور.¹ فخلافاً للوضع الذي كان سائداً في نظام الأحادية السابق وتماشياً مع النظام التأسيسي التعددي يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيساً للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات). وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له بتراوح بين نائبين وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

2- انتهاء مهامه:

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة (5 سنوات) , وتنتهي مهامه للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الإقالة والاستقالة والإقصاء.² أ-الاستقالة: وتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس وحسناً فعل المشرع في المادة 54 ق.ب حينما ذكر الوالي كجهة إخطار مما يفهم منه أن الاستقالة تقدم للمجلس كهيئة مداولة.

قد أصاب المشرع حينما حدد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول مما نستنتج معه أن الرئيس بإمكانه سحب الاستقالة قبل مضي المدة, وحتى إن قدمها يظل يباشر مهامه ولا يجوز له الانقطاع عن أداء واجبه تحت حجة تقديم الاستقالة للمجلس.³ كان من الأفضل لو أن المشرع حدد مدة وحيزة بعد سريان الاستقالة لمباشرة إجراءات الاستخلاف.

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 139..140.

² - د محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق، ط2002، ص 161

³ - نفس المرجع السابق، ط2002، ص 162..164.

ب- سحب الثقة: وتمثل في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية في المجلس (ثلاثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس نحو تجريدته من صفته الرئاسية. وذلك حسب المادة 55 التي تنص: ((تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه تنتهي مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه)).

وإن كان من الأجدى أن تترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم من الأعضاء ماداموا وحدهم هم أصحاب الثقة الممنوحة لدى التعيين. وفي كل الحالات فإنه يعوّض خلال شهر بمنتخب آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها. أما بالنسبة للإقالة والإقصاء والإيقاف فستتطرق لها في الرقابة على البلدية لاحقاً.

3- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

أ- بالنسبة لتمثيله البلدية: لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية:

* فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد كما تشير المادة 66 ق.ب.¹

* كما يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث: التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات.

* كما يدير الرئيس أموال البلدية والمحافظة على حقوقها حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة ب:

- تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

¹ - د محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق، ط 2002، ص 164

- إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434.
- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن: ((تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي)).
- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها.
- السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية.
- ب- بالنسبة لتمثيله الدولة: باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها خاصة:
 - الحالة المدنية: بناء على المادة 68 من القانون البلدي للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تحوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وهو ما أكدته من قبل الأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية.
 - كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي سنويا بإحصاء المعينين بالخدمة الوطنية.
 - الشرطة القضائية: بناء على المادة 68 السالفة الذكر يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك تحت سلطة النيابة العامة.
 - الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام.
- ويقصد بالضبط الإداري *police administrative* المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا في: - الحفاظ على الأمن العام: (حماية أرواح الناس وممتلكاتهم. تنظيم المرور)،
- الحفاظ على الصحة العامة: (التدابير الوقائية كمنع انتشار الأوبئة المعدية. السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع وتطهير مياه الشرب).
- الحفاظ على السكنية العامة: (توفير للسكان الراحة والهدوء. عدم استعمال مكبرات الصوت بالليل وكذلك تنظيم المظاهرات).
- في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي.

- تنفيذ القوانين والتنظيمات: باعتباره ممثلاً للدولة يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.¹

والبلدية مسؤولة مدنياً عن الحسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات والناجمة عن الجنايات والجرح المرتكبة بالعنف في ترابها ولها فيما بعد الرجوع على المتسببين في هذه الأعمال. ولا تتحمل البلدية الضرر الناجم عن الكوارث أو الحرائق كما لا تتحمل نتيجة الأضرار إذا ثبت أنها نتجت عن الضرورين أنفسهم ولضمان سلامة الأشخاص والممتلكات أجازت المادة 81 من قانون البلدية للوالي ممارسة سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار.²

رابعاً: إدارة البلدية:

1-4 الأمانة العامة:

إن الأمانة العامة للبلدية يسيرها أميناً عاماً وهذا الأخير حسب بعض المختصين يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية ويعتبر المساعد المباشر الأساسي لرئيس البلدية.

وتجدر الإشارة أن وظيفة أمين عام للبلدية موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني والتعيين فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 1991/02/02 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 1991/02/02 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية.

وفيما يخص صلاحيات الأمين العام للبلدية تنص المادة 119 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه ما يلي: ((يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- جميع مسائل الإدارة العامة.

- القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

¹ - د محمد الصغير بعلي، نفس المرجع السابق، ص 164..165.

² - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 142.

- القيام بتنفيذ المداولات.

- القيام بتبليغ محاضر مداولات م.ش.ب والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.

- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.

- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.))

ومن خلال نص المادة 119 نستطيع أن نحصر الصلاحيات الأساسية للأمين العام للبلدية فيما يلي:

- تسيير وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية للبلدية.
- تحضير مداولات م.ش.ب وخاصة منها المتعلقة بالميزانية البلدية.
- يمارس السلطة الرئاسية على موظفي البلدية ولكنه يمارسها باسم رئيس البلدية وذلك طبقا لما جاء في المادة 128 من القانون رقم 90-08 التي تنص: ((تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي)).

وتظهر أهمية هذه الوظيفة أي وظيفة الأمين العام للبلدية خاصة حين تجديد المجالس الشعبية

البلدية بحيث أثناء هذه المرحلة يصبح تقريبا هو المسؤول الأول لإدارة البلدية .

فيعتبر حينئذ الأمين العام للبلدية القناة أو الوسيط بين الهيئة البلدية المنتخبة والمصالح البلدية ولكن تجدر الإشارة أن الواقع في بعض الأحيان إن لم نقل في كثيرها. فإن صعوبات كثيرة تواجه ممارسة هذه الوظيفة¹ .

4-2- المصالح الإدارية:

تمثل هذه المصالح خاصة في خاصة مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة

ومصلحة الحالة المدنية.

فالمصلحة الأولى تتكفل بكل ما يتعلق بالانتخابات (مراجعة القوائم الانتخابية، التسجيل في القوائم

الانتخابية² التحضير للعمليات الانتخابية...).

وكذلك بكل ما يتعلق بالتنظيم (التنظيم المتعلق بأصحاب الحرف، بالتجار،...).

¹ - الدكتور: ناصر لباد، نفس المرجع السابق، ص 206..209.

أما مصلحة المحاسبة فإنها تتكفل بالميزانيات والمحاسبة وبتسيير المستخدمين وبتسيير الأملاك البلدية سواء منقولة أو عقارية وخاصة الاحتياطات العقارية. أما مصلحة الحالة المدنية فهي تعتبر من أهم مصالح البلدية فهذه المصلحة تتكفل بتلقي والحفاظ وتسليم وثائق الحالة المدنية (مثل: شهادة الميلاد، شهادة الإقامة...).

3-4 المصالح التقنية للبلدية:

تلعب المصالح التقنية البلدية دورا هاما خاصة أن البلدية تلعب دورا أساسيا في تجسيد المخططات الإنمائية البلدية وإنجاز المدارس... فوجود المهندسين والمهندسين المعماريين وكذلك الأطباء البيطريين يساعدها على تحسين السير لمختلف النشاطات البلدية سواء في قطاع الصحة أو في قطاع الانجاز أو في ميدان التعمير والبناء.

4-4 بعض المصالح الأخرى:

وهذه المصالح هي المصالح التقنية للدولة والمصالح المكلفة بالأمن.
- المصالح التقنية للدولة:

ليس لكل بلدية القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها وعلى هذا الأساس تنص المادة 111 من قانون البلدية على ما يلي: ((تقدم المصالح التقنية للدولة مساعدتها للبلديات حسب الشروط المحددة في التنظيم)).

فهذه المصالح التقنية توضع من طرف الدولة في خدمة البلديات غير المؤطرة لتمكينها من إنجاز ومتابعة بعض المشاريع مثل قطاع الأشغال العمومية (طرق، جسور...) وكذلك لأشغال الري (مثل: مشاريع المياه الصالحة للشرب...).

- المصالح المكلفة بالأمن:

وتتمثل هذه المصالح في الشرطة البلدية أو الحرس البلدي من جهة وفي المكلف بالأمن على مستوى البلدية من جهة أخرى.¹

¹ - د ناصر لباد ، نفس المرجع السابق، ص 208 .210.

خامسا: الرقابة على البلدية:

إن الرقابة على البلدية باعتقادنا أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو منتخب، فعلى رأس الولاية مثلا: نجد الوالي وهو الشخص معين وإلى جانبه المسؤولين التنفيذيين ويسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء كما رأينا أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف حيث الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون مما يصعب لاشك من ممارسة الرقابة ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية نفصل ذلك فيما يلي:

1-5 الرقابة على المعينين:

مبدئيا لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكاليا على المستوى العملي فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة التبعية تجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية. فالأمين العام للبلدية مثلا عندما يتلقى مجموعة تعليمات من سلطة الوصاية أو من والي الولاية يلزم تنفيذها في حدود صلاحياته وبما يخوله القانون من سلطة.

2-5 الرقابة على المنتخبين:

كما سلف القول فإن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكاليات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب غير أن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة بل إن هؤلاء كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون كما تخضع أعمالهم وخضع هيئتهم أيضا، أن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه يبعثنا أكثر عن النظام اللامركزي .

5-3 الرقابة على الأشخاص:

وتتخذ شكل الإقالة الحكومية والإيقاف والإقصاء.

*الإقالة الحكومية: جاء في المادة 31 من قانون البلدية: ((يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد الانتخاب أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي)) .

واضح من هذا النص المذكور أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شروط الانتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي وهذا أمر معقول فكيف يتصور احتفاظ العضو بصفته وهو يفترق لأحد الشروط القانونية أو وجد في حالة تنافي فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قراراً يقضي بتجريده من الصفة.

*الإيقاف: نصت المادة 32 من قانون البلدية: ((عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه...)).

من هذا نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجريد العضوية هو المتابعة الجزائية والتي أعطى لها المشرع¹ وصفاً محدداً بأنها تحول دون ممارسة العضو لمهامه وتتصور أنه في حالة كهذه أن العضو قيدت حريته أي أنه تم إيداعه الحبس الاحتياطي وكان أفضل باعتقادنا أن لا يستعمل المشرع لفظ يمكن لأنه إذا ثبتت المتابعة الجزائية وثبت مانع حضور أشغال المجلس تعين على المجلس إيقاف العضو كإجراء احترازي للمحافظة على مصداقية المجلس.

ووفقاً عند نص المادة 32 في فقرتها الثانية نجد أن المشرع قد استعمل عبارة بعد استطلاع رأي المجلس ومن ثم فإن ما تمخض على مداولة المجلس عبارة عن رأي لا يلزم الوالي بالأخذ به، ولقد أحسن المشرع صنعا عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني.

ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين، ويستمر الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة فإن ثبتت براءة الموقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بموجب مداولة من المجلس أو بموجب قرار من الوالي.

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 143-144.

*الإقصاء: تقدم البيان أن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية ومن ثم وجب أن تسقط عنه ويستخلف عنه ويستخلف بالمرشح الموالي في نفس القائمة واستنادا لما ورد في المادة 33 من قانون البلدية فإن المشرع أوجب إعلان المجلس الشعبي البلدي عن هذا الإقصاء ويثبت فيما بعد بموجب قرار من الوالي.

5-4 الرقابة على الأعمال:

لقد رأينا فيما سبق أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة إدارية ورقابة قضائية، وتتجسد الرقابة الإدارية في رقابة والي الولاية الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو المصادقة الصريحة أو البطلان المطلق أو البطلان النسبي، وهذا طبعا في حدود ما رسمته المواد من 41 إلى 46 من قانون البلدية، فسلطة الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي أوسع منها تجاه المجلس الشعبي الولائي إذ في الحالة الثانية يعتبر الوالي بمثابة جهة إحالة.

5-5 الرقابة على الهيئة (المجلس):

وتكون بإنهاء حياتها قانونيا ويتمثل في حلّها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها وطبقا للمادة 34 من قانون البلدية يحل المجلس البلدي في الحالات التالية:

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

وهذه الحالة طبيعية كما رأينا فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبموجب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة...) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.¹

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص ص 144-145.

2- في حالة الاستقالة الجماعية: وهنا يمكننا أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس.

3- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: إن الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطل مثلاً مصلحة من مصالحها تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما ينعكس سلباً على الجمهور.

والملاحظ أن جميع هذه الحالات المذكورة تماثل الحالات الواردة في قانون الولاية.

4- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: وهذه حالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيل في قانون الولاية، وهي أيضاً حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فلأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معاً. فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضاً أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين إذن لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وانتخاب مجلس بلدي جديد.

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية حينما عدّد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص، ثم أنه أحسن أيضاً حينما فرض اتخاذ مرسوم الحل على مستوى مجلس الوزراء بما له من خطورة كبيرة.¹

¹ - د عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 139-140.

خلاصة:

من خلال ما تم التطرق إليه وتبيان معظم التفاصيل فإنه يستنتج أن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية ونظامها يعبر عن النظام الإداري الجزائري في صورة وحيدة وفريدة للامركزية الإدارية المطلقة.

حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئاتها ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام السري والمباشر وعليه فإن كل ما تحتويه البلدية من أجهزة فإن القانون أعطاهما استقلال مالي ومنحها الشخصية المعنوية.

من المادة 49 و 50 من القانون المدني تبين ما للشخص المعنوي الاعتباري من حقوق وبالتالي تحمل الالتزامات وهذا كله يصب في شيء واحد ألا وهو الاستقلالية وهذه الأخيرة مشابهة للدولة في نظامها المركزي العام ولكن الفرق يكمن في أن البلدية ذات نظام لامركزي مع وجود رقابة وصائية من الدولة.