

جامعة دكتور مولاي طاهر بسعيدة
كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة

مذكرة تخرج لاستكمال متطلبات نيل شهادة ليسانس
في العلوم القانونية و الإدارية.

تحت إشراف الأستاذ:
بن عيسى احمد

من إعداد الطلبة:

* مصباحي خديجة

* مغراوي

السنة الدراسية: 2011م، 1432هـ

المقدمة:

تعتمد الدولة الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يركز على دعامتين أساسيتين هما : المركزية واللامركزية وإذا كان الاعتماد على اللامركزية وحدها لا مفر منه بالنسبة للدولة أو الانظمة حديثة النشأة لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الادارية بأيدي الحكومة بالعاصمة لدرء المخاطر الاشفاق وضمانا لوحدة الدولة ، فان حتمية اللجوء الى الاسلوب اللامركزية تتأكد كلما تجذوت الديمقراطية في المجتمع واستشر الفكر الداعي الى اشراك الافراد في تسير شؤونهم الادارية لا سيما على المستوى المحلي فاللامركزية الادارية : الادارية تقوم على توزيع الوظيفة الادارية للدولة من الاجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية اقليمية اوامر نفية مصلحة ، مستقلة نسبيًا وتخضع لرقابة السلطة المركزية .

وقد تثبت الجزائر منذ الاستقلال مبدا اللامركزية صراحة من خلال النصوص القانونية في الدولة كونه النظام الانسب لتحقيق اهداف السلطة وهذا البناء دولة قوية موحدة تقوم على الديمقراطية اساسها مشاركة الشعب في عملية التنمية الاقتصادية الاجتماعية ، الثقافية وقد اوكلت هذه المهمة لمجلسين منتخبين هما : البلدية ، والولاية .

وفعلا اوكلت هذه المهمة للمجموعات المحلية لا سيما البلديات باعتباره ادنى وحدة ايدارية فهي اقرب للموظفين من خلال دراسة الادارة المحلية اظهرت بان النظام السياسي اقام علاقة متناقضة من جهة يعترف بانها وحدة مستقلة تملك شخصية معنوية ، والاستقلال المالي ، ومن جهة اخرى يوظفها كاداة بيروقراطية في يد السلطة لربط قواعد شعبية وادماج المجتمع في رؤية واحدة .

ام مشكلة الرقابة المفروضة على مجلس المحلية المنتخبة لا تتعلق النظري بجانبها التطبيقي الذي استمر بتحويلها عن معناها وانما باساسها النظري الذي كان ركيزة انطلقت منها السلطة المركزية تهيمن عليها المجالس المحلية الشعبية

قد اكد المشرع بقوة في ميثاق البلدية 1967 على حدود اللامركزية واهمية الرقابة يقوم نظام اللامركزية الادارية على اساس توزيع الوظيفة الادارية بين الاشخاص المركزية بالعاصمة وبين اشخاص الادارة المحلية في الاقليم تتمتع هذه الاشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية يقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فتحفظ الادارة اللامركزية بادارة بعض المرافق العامة وتمنح الاشخاص المعنوية المحلية سلطة انشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي واعتمد النظام اللامركزية للقيام بالمهام الموكلة اليه على مجلسين محليين منتخبين وهما المجلس المحلي الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي حيث نظم المشرع الجزائري قانون لها خاص به بين كيفية تشكيلة وكذا تسيره واهم الاختصاصات الموكلة اليه بالنسبة للبلدية قانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل17 افريل 1990 اما بالنسبة للولاية قانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل17 افريل 1990 حيث يمثل هذين المجلسين مظهر من مظاهر ممارسة

الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الاقليم ونظر لحاجة المجتمع للمجالس المحلية المنتخبة ، فان الصفة الانتخابية الاعضاء المجالس المحلية المنتخبة تفرض وضع قيود تحت السلطة الوصائية وهذا يفرض ممارسة الرقابة على هذه المجالس واعمالها لحماية مبدا المشروعية وضمان سلامة سائد الاعمال وتطابقها مع دستور الدولة وثانونها ونظامها .

فلما كانت الرقابة الوصائية الية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها واجهزتها الرسمية وهيئات المداولة وجب بالضرورة اخضاع اعمال المجالس المحلية المنتخبة الى رقابة وصائية تمارسها جهات ادارية محددة طبق القانون ووفق اجراءات مبينة

فلا شك المشرع حين يفرض الرقابة على جهة معينة فانه ينبغي تحقيق جملة من المقاصد العامة فالسلطة القضائية تراقب بعضها لبعض ، كما ان الحاجة الى الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة ربما تكون اكثر الحاحا يحكم ان الشخص المنتخب يسعى بكل مايملك الى ارضاء الناخبين او السكان التابعين الى دائرة اختصاصه ولو على حساب القانون او التنظيم لانه رجل سياسي ومن حقه ان يسعى الى ارضاء الفئة التي اكسبته الصفة الانتخابية او الصفة الرئاسية على مستوى اداري ما (بلدي ، ولائي).

-جلاء لما تبين ذكره نطح الاشكالية مابين المجالس المحلية المنتخبة كاطار اللامركزية الادارية ومابين مظاهر الرقابة عليها في تسير الجماعات المحلية .

دعاء

الفصل الأول: اللامركزية الإدارية كإطار للمجالس

المحلية المنتخبة.

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية ومظاهرها.

المبحث الثاني : المجالس المنتخبة المحلية " تسييرها
وعملها "

الفصل الأول: اللامركزية الإدارية كإطار للمجالس المحلية المنتخبة.

عندما استقرت الدولة وأخذت بالنظام الديمقراطي، وكثرت الوجبات الملقاة على عاتقها وكذا الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة والمرافق العامة وجدت نفسها مسوقة لإتاحة المشاركة للأفراد في أداء هذه الخدمات والعامة خصوصا الأمور المحلية لتتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور الأكثر أهمية للدولة :

- فيأخذ في الحالة الأولى صورة المركزية وفي الحالة الثانية صورة اللامركزية فاللامركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة كل تأخذ بهما بحسب ظروفها الاجتماعية. فليس من المألوف في عصرنا الحديث أن نجد دولة تأخذ بالمركزية الكاملة حتى وإن كانت صغيرة ونفس الشيء أيضا بالنسبة للامركزية الكاملة فليس هناك دولة في تاريخ القديم والحديث توزع سائد الاختصاصات الإدارية فيها على الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى وتضل هي بلا سلطة، فاللامركزية لا يمكن أن تكون مطلقة ولا اللامركزية يمكن أن تكون مطلقة بل لابد من الجمع بينهما ومن جهة أخرى فإن اللامركزية تختلف إلى أخرى فهي غير محددة .

المبحث الأول: اللامركزية الإدارية ومظاهرها.

تعتمد كل دولة على أساليب معينة لتنظيم إدارتها ، لان الإدارة لا تتشكل من الوزارات التي تشكل مجموع الإدارة بل تشمل أيضا الإدارات المحلية التي تمثلها الولايات والبلديات والمؤسسات العامة الوطنية والمحلية وهذا مايسمى باللامركزية التي تكون مسؤولة عن اتخاذ القرارات وكذلك عن تنفيذها والتي تعود إليها بعض السلطات التقديرية والتي هي بدورها تتحمل جزء من النشاطات والواجبات الملقاة على عاتق الدولة.

- إن اللامركزية تقابل إذن المركزية لان السلطة في اللامركزية لا تتمتع بخاصية أنواعها السلطة المركزية الوحيدة ،وقد اختلفت الدول في الأخذ بالمركزية واللامركزية وهذا حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية

- كما أن اللامركزية إدارية تتجلى في صورتين فالأولى اللامركزية الإقليمية والثانية اللامركزية المرفقية بحيث أن الأولى ذات أهمية قصوى في أي نظام إداري فهي تبنى على أساس دستوري وتنبلور في شكل الإدارة المحلية حسب القانون الإداري المعمول به في الجزائر وهذا مانصت عليه المادة 15¹ من الدستور الجزائري سنة 1996 وكذلك المادة 16² نفس الدستور .

حيث أن الإدارة المحلية بالجزائر تقوم على أركان اللامركزية الإدارية والإقليمية والمرفقية فاللامركزية الإقليمية تقوم على خليتين هما البلدية والولاية بحيث يعملان على تنفيذ برامج التنمية المحلية وغيرها من المشاريع التي نص عليها التشريع الإداري، كما أن هاتين الخليتين تشكلان مظاهر وجود اللامركزية والإدارية وهذا بتنظيمها الإداري وكذا الهيئات المشرفة عليها والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الولائي .

¹ المادة 15 من دستور : " الجماعات الإقليمية في الجزائر هي البلدية والولاية"

² المادة 16 من دستور : "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية ."

المطلب الأول: الإدارة اللامركزية

توجد اللامركزية عندما تعود بعض السلطات التقديرية لاختصاص الهيئات المحلية التمثيلية المنتخبة وحدها وتكون هذه الهيئات هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات وكذلك عن تنفيذها اللامركزية الإدارية تقابل المركزية لأن السلطة في الدولة اللامركزية لا تتمتع بخاصية كونها السلطة المركزية الوحيدة فهناك أشخاص اعتبارية إلى جانب الدولة التي تتمتع باختصاصات ترتبط بها فقط أن البلدية والولاية والأشخاص العمومية الأخرى من النموذج التجميعي يتمتعون باستقلال عضوي ووظيفي فاللامركزية تتميز عن عدم التركيز لعدة أسباب سياسية وتقنية .

إن عدم التركيز ليس سوى أسلوب تقني للحكم ليس له أي قيمة ديمقراطية لأنه يبقى سلطات هامة بيد الإدارة أما اللامركزية فهي بالعكس لها قيمة ديمقراطية فهي تهدف بشكل أقصى لجعل الشؤون تدار بواسطة المعنيين أنفسهم أو بواسطة ممثليهم إن عدم التركيز يفوض بعض السلطات إلى الوكلاء المحليين للإدارة المركزية أي لموظفي الدولة الخاضعين للسلطة التسلسلية إما اللامركزية فإنها تضع السلطات التقريرية بيد هيئات منتخبة من فيبل المواطنين وخاضعين فقط للمراقبة الوصائية .

فالبلدية مثلا هي هيئة لامركزية لأنها جمعية شعبية ورئيس منتخبين من قبل سكانها وهما يتوليان إدارة الشؤون المحلية ،وبالعكس فإن الدائرة عبارة عن تقسيم إداري لعدم التركيز لأن السلطة الوحيدة الموجودة فيها عبارة عن وكيل تسمية السلطة المركزية ولا يتمتع إلا بسلطات محدودة ،فوجود إدارة محلية إلى جوار الإدارة المركزية ضروري ومن شأنه أن يفوز عن نتائج تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام وتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن كما تعتمد الإدارة المحلية على أساس ومقومات تدعمها وتلهمها سبل التسيير الحسن.³

³ بسملة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر ، مجلة اقتصادية شمال إفريقي،تصدر بالجزائر،جامعة الشلف، العدد: 4 ، ص258.

الفرع الأول: تعريف الإدارة اللامركزية وأهدافها.

يقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتجة محلية أو مصلحة تباشر اختصاصها تحت إشراف الحكومة ورقابتها.⁴

للامركزية الإدارية صورتان أساسيتان هما اللامركزية الإقليمية والمصلحية .

اللامركزية الإقليمية : تتمثل في إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تستقل بمباشرة هذا القسط من الوظيفة الإدارية في حدود نطاق الإقليم بمعنى آخر أنها توجد عندما يمنح القانون الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية الإقليمية الأصغر من الدولة تم يعهد إلى رجال من هذه الوحدات بالإشراف على سكان الإقليم من المرافق العامة .

-**أما اللامركزية المصلحية** فقد أوفق تحرير مرفق ، تابع أصلا للسلطة المركزية يمنح أعضائه استقلال في الإدارة، وذلك عن طريق الاعتراف للمرافق بالشخصية المعنوية ، بمعنى آخر تتحقق عندما يخدع القانون على احد المرافق العامة الشخصية الاعتبارية ويجعل على رأسه هيئة عامة تديره بشيء من الاستقلال ن فينشئ مايسمى بالأشخاص العامة المرفقية كالهيئات العامة.⁵

- تعريف الإدارة المحلية وأهميتها:

لقد اهتم الكثير من الباحثين بالإدارة المحلية نظرا لأهميتها⁽⁶⁾: كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.

كما يمكن النظر أيضا إلى الإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية، أيضا اهتم علماء الإدارة بهذا النوع

⁴ جعفر انس، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر الطبعة الثانية، 1988، ص 25.

⁵ سعيد شيخ ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية وأطروحة لنيل رسالة دكتور في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي يابس، الجزائر، 2006، ص 60.

⁶ أنظر : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2002، ص 104-105.

من الإدارة نظرا لما تشكله من أهمية كبرى⁷ في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.

- **أسباب الاعتماد على نظام الإدارة المحلية:** تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول، يمكن حصرها في ما يلي:

- **تزايد مهام الدولة:** كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية الثقافية وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية (الجماعات المحلية)، فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

- **التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة:** تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان. إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لا تتوفر على هذا العامل ... الخ

هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها وموقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن.

- **ج- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي:** تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، كلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية⁽⁸⁾، ومنه فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب في تسيير نظام الإدارة المحلية.

⁷ علي زغودو، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية سنة 1984، ص 4 إلى 18.

⁸-أنظر : جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص 03.

الفرع الثاني: أشكال اللامركزية

من المعتاد التمييز بين اللامركزية والإقليمية واللامركزية حسب الخدمات فاللامركزية الإقليمية تقوم لمصلحة أشخاص إداريين لهم امتداد إقليمي كالولاية والبلدية، مما يعني الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لتقسيم إقليمي وما تنتجه من حق لامتلاك ذمة مالية متميزة عن ذمة مالية للدولة وكذلك الحق بميزانية مستقلة وبمهام سنة امتيازات السلطة العامة .

أما اللامركزية التقنية أو حسب قطاعات الخدمة فإنها تتم عن طريق نقل صلاحيات سلطة التقرير لأشخاص إداريين متخصصين في مصلحة محددة أي للمؤسسات العامة، فتوجد اللامركزية حسب قطاعات بحيث تكون لهذه الأخيرة شخصية اعتبارية تتمتع باستقلال حقيقي ، ومنه فان المؤسسات العامة تدخل ضمن مفهوم عدم التركيز الإداري فهنا يجب التمييز بين شكلين لعدم التركيز.

-عدم التركيز حسب قطاعات الخدمة التي تضم بدورها نموذجين.

عدم التركيز الإداري بدون شخصية قانونية (الوزارات) وعدم التركيز مع تمتع الهيئة المستفيدة بالشخصية القانونية المؤسسات العامة ،ضمن هذا الأفق يمكن تعريف المؤسسات العامة بأنها " **هيئة من هيئات التركيز المتمتعة بالشخصية القانونية** " .

ومن هذا فان للامركزية شكلين هما – اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية **اللامركزية الإقليمية:**

تتجسد في الهيئات المحلية أي البلدية والولاية ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁹، بحيث تقوم على ثلاث عناصر .

يتم مع الشخصية المعنوية للوحدات المحلية لاعتبارات إقليمية و محلية، فيجد المشرع أن من الأفضل أن تبشرها هيئات محلية معينة وإسناد إدارتها إلى سكان هذه الوحدات بأنفسهم ولا شك أن سكان هذه الأسلوب يمنح الإدارة من غيرهم بواجباتهم واقدرة على إدارة هذه المرافق وحل مشكلاتها ، كما أن هذا الأسلوب يمنح الإدارة المركزية فرصة التفرغ الإدارة المرافق القومية ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بقانون ولا يتم الانتقاص منها إلا بقانون آخر، وهي تشمل على مرافق متنوعة تتضمن كافة الخدمات التي تقدم الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق ويتولاها سكان وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية، ويذهب اغلب الفقهاء إلى ضرورة أن يتم اختيار المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيد مبدأ

جعفر انس قاسم ،المرجع السابق، ص108-109.⁹

الديمقراطية، وان هذا هو الأصل فانه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس لتوفير عناصر ذات خبرة وكفاءة شرطان تبقى الأغلبية للعناصر المنتخبة خاصة وان الانتخاب يتطلب قدر كبير من (التركيز) من الوعي و الثقافة مما لا يتوفر غالبا في سكان الوحدات المحلية إذا كان من الضروري في هذه الأيام أن يكون اختيار أعضاء مجلس محلي منتخب عن طريق سكان هذه الوحدات فان الأثر أهمية أن تستقل هيئات اللامركزية في مباشرة

10 .

اللامركزية المرفقية:

يجد المشروع في أحيان كثيرة انه من الضروري أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العامة الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها وهذا لتسهيل ممارستها لنشاطها بعيدا عن تعقيدات إدارية. وتمارس اللامركزية المرفقية نشاط واحد أو أنشطة متجانسة كما هو الحال في الهيئات والمؤسسات العامة على عكس المركزية المحلية التي تدير العديد من المرافق والأنشطة غير متجانسة ويستند هذا الأسلوب على فكرة الديمقراطية إنما هي فكرة فنية تتصل الكفاءة إدارة المرافق وعلى ذلك ليس من حاجة لأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء الأعضاء للمجالس لإدارة هذه الهيئات العامة، هذا ويحرص المشروع ان تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها ضمن الحدود والاختصاصات التي اجازها، ولا يمكن مباشرة نشاطها أو التوسيع من اختصاصاتها وتشترك اللامركزية المرفقية مع اللامركزية الإقليمية في خصائص منها = الشخصية المعنوية والرقابة الوصائية وكلاهما يستمد اختصاصاته من القانون .¹¹

المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.

تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوبا جديدا ظهر منذ القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أين ارتبط مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية والهيئات القائمة على هذا المفهوم ألا وهي الجماعات المحلية، فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون الجماعات المحلية.

¹⁰ علي زغود، المرجع السابق، ص19.

¹¹ شيهوب مسعود ، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص 4-5 .

وهي بذلك نظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى والمستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية⁽¹²⁾.

يشمل هذا التعريف جانبين: **جانب سياسي** ويتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما **الجانب القانوني** فيتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والمحلية من جهة، وبين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي من جهة أخرى.

ب- اعتبارات تجسيد اللامركزية الإدارية: يفرض تجسيد اللامركزية الإدارية على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات منها:

-نوع الوظائف والمهام: بالرغم من استقلالية الجماعات المحلية إلا أنه لا تخول لها السلطة المركزية ممارسة كل الوظائف، إذ هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن، أما الوظائف الأخرى كالتهيز والتجارة والفلاحة والمواصلات والري.... يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

-درجة النمو والوعي الاجتماعي: تتجسد اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الإدارة المحلية والتي تخول لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية على أكمل وجه مما يفرض كفاءة ودرجة عالية من الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحا أكبر.

-مدى توفر الخبراء الإداريين: يعتبر انعدام أو نقص الخبراء الأكفاء والمختصين في مجال الإدارة مانعا دون اتخاذ قرارات مصيرية وهذا ما ينعكس سلبا على شؤون الإقليم.¹³

ج-أركان اللامركزية الإدارية: يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان، إذ يعترف بوجود مصالح محلية متميزة وبوجود هيئات محلية مستقلة، يربط هذه الأجهزة بالسلطة المركزية التي تقوم بالرقابة عليها.

-المصالح المحلية المتميزة⁽¹⁴⁾: يرتكز نظام اللامركزية الإدارية على المصالح المحلية التي تتكفل بالإشراف والتسيير من قبل الأشخاص المعيّنين والمنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تهم الدولة ككل، فالدولة تسيطر على مرافق الأمن

¹²-أنظر : محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 05.

¹³بسمّة عولمي ، المرجع السابق ، ص 260-261 .

¹⁴-أنظر : المادة 04 من القانون 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

والقضاء والمواصلات بين الولايات والبلديات عبر الوطن أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء والماء ... تعني بإدارتها المصالح المحلية لأن هذه الأخيرة أدرى بحاجة المجتمع إليها وبالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها. فالمصالح المحلية في الجزائر وتحديدًا يعد من اختصاص المشرع إذ يتبع هذا الأخير طريقتين هما:

***الطريقة الأولى:** يحدد فيها المشرع اختصاص السلطة اللامركزية وما يتبقى يكون من اختصاص السلطة المركزية وبالتالي لا يمكن ممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل حتى ولو توفر لديها كل الإمكانيات لممارسة هذا النشاط.

***الطريقة الثانية:** يحدد فيها المشرع اختصاصات السلطة اللامركزية دون حصرها بقواعد عامة محددة إلا ما استثنى بنص خاص كالدفاع والعدالة والتمثيل الخارجي لأن هذه المرافق تتعارض في طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية.

-الهيئات المحلية المسيرة: لا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة فحسب، بل يلزم عليه أن يوكل إدارة وتسيير هذه المصالح لذوي الشأن أنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع السكان المحليين أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم أو بتعيين من السلطة المركزية.

- رقابة السلطة المركزية: الرقابة تعني وجود أجهزة رقابية مركزية على الهيئات أو الوحدات المحلية والعاملين بها، فقد اصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها، لهذا لا بد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظراً للفوارق الآتية: -يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظراً لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها.

-الوصاية الإدارية تقوم على فكرة إحلال شخص محل شخص آخر فاقد الأهلية أو ناقص الأهلية في رعاية شؤونه وإدارة أمواله.

ففي نظام اللامركزية الإدارية لا يكفي أن تقوم الجماعات المحلية بالدور المنوط بها فحسب، بل تتعدى إلى قياس مدى نجاح السلطات المحلية في تمتعها باستقلالية مالية واسعة.

ترتكز سياسية اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية ضمن وحدة الدولة بين وحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية). وبالتالي تمثل البلدية والولاية تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الإداري الجزائري.

الفرع الأول: الوجود المادي الجماعات المحلية.

- **الأساس الدستوري:** اكتفى المشرع بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات الإقليمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية القاعدية⁽¹⁾ غير أن الدساتير اللاحقة كلها أشارت إلى نوعين من الجماعات المحلية وهي البلدية والولاية مع التأكيد على أن البلدية هي الجماعة القاعدية⁽²⁾ ولاشك أن هذا الاعتراف الدستوري يعتبر أول مظهر في مظاهر استقلال تلك الجماعات وبكونها أجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي فلا يمكن الفاء واحدة منها أو كلها يعمل تشريعي أو تنفيذي إنما يتطلب الأمر تعديلا دستوريا .

- **وسيلة إنشاء البلدية والولاية:** إن الإدارة الوحيدة التي تنشأها البلديات والولايات في القانون وهذا ما يستفيد من نص المادة 122 من الدستور الحالي، وأكدته قانون البلدية والولاية، ولعل ذلك يعد ضمانا كافية الاستقلال الجماعات المحلية، حتى لا تبقى عرضة لتدخل الحكومات المتعاقبة سواء بزيادة عددها أو انقضائها خدمة لأغراض سياسية أكثر منها تنموية.¹⁵

- **الأسلوب المعتمد في اختيار تسير الجماعات المحلية:** نصت الدساتير الجزائرية على قاعدة الانتخاب على المستوى اللامركزية ن فالمجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسير الشؤون العمومية⁽⁴⁾، وانطلاقا من ذلك، اعتمدت قاعدة الانتخابية بصفة كلية في البلدية ن بحيث ينتخب الجهازان التداولي المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي) والتنفيذي(رئيس المجلس الشعبي البلدي وبصفته جزئية في الولاية، حيث الجهاز التداولي (المجلس الشعبي الولائي) منتخب والجهاز التنفيذي (الوالي) معين، ويعد الانتخاب أهم دعائم النظام اللامركزية وأهم أركانه، ولعل هذا هو الذي دفع بالبعض إلى إنكار صفة اللامركزية عن الأشخاص الاعتبارية العامة التي لا تديرها أجهزة منتخبة ذلك أن ديمقراطية الإدارية المحلية لا تتم إلا بالانتخاب وهو وحده الكفيل بضمان استقلال تلك الإدارة ويعترف الاسنادان "DELVOVE ET G.VEDEL" صراحة بان أسلوب الانتخاب أفضل طريقة لضمان استقلال الهيئات العمومية المحلية وان كان لا ينفيان عنها صفة اللامركزية إذا تم اختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين¹⁶ .

¹⁵ نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، مركز التوثيق والبحوث، العدد: 2، تصدر بالجزائر، ص 08

علي خطار، الأساس القانوني لنظام اللامركزية الإقليمية، مقال منشور بمجلة الحقوق الصادرة عن جامعة الكويت، عدد: 2، السنة الثالثة عشر، 1988، ص 132-133.

الفرع الثاني: اختصاص الجماعات المحلية.

إن اختصاص الجماعات المحلية بالجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا ما خرج بنص ، هذا ما يستفيد من المواثيق الجزائرية الوطنية المحلية ، فجاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 انه "ينبغي للامركزية إن تحول البلديات والولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل مشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بإمكانها حلها"

وقرر ميثاق البلدية لسنة 1966 انه "نظر لمشاركتها في العمل الثوري الذي هو كل لا يتجزأ، فإن البلدية لها جميع الاختصاصات في جميع الميادين بدون استثناء " وكرس بشكل واضح في قانون الولاية 90-09 حيث نصت المادة 55 على انه "المجلس الشعبي الولائي يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحدد حاله القوانين ، التنظيمات وعموما حول كل قضية تهم الولاية"

على عكس قانون البلدية الذي جاءت صياغة المادة 85 منه اقل وضوحا هذا الشأن¹⁷ حيث نصت على انه "يعالج المجلس الشعبي البلدي ،من خلال مداولاته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المستندة للبلدية " وهذا ما قد يفهم على أن الاختصاص مقيد ، لكن بعد الاطلاع على المواد اللاحقة من 86 إلى 111 الواردة في الباب الثالث يظهر ان المشروع وان عدد الأطر العامة لتدخل البلدية ،إلا انه ترك له حرية التحرك واسعة داخلها الصورة الثانية : وتتدخل بمدى حرية تدخلها .

إن الجماعات المحلية باستثناء بعض الميادين التي اوجب المشرع إجباريا تدخلها فيها، لاسيما بالنسبة للبلدية تحت طائلة حلول الوالي محلها¹⁸ تتمتع تجربة كاملة في التدخل وفي اختيار وقت التدخل حسب قدراتها وإمكانياتها بحيث لاسلطان للولاية عليها ، ويبقى دور هذه الأخيرة مقتصر على الرقابة البعيدة في الجانب المتعلق بالمشروعية الملائمة¹⁹ هذا ويمكن إضافة مظاهر أخرى لاستقلال الجماعات المحلية كالاستقلالية المالية (من حيث الموارد ووضوح الميزانية) .

¹⁷ نصر الدين بن طيفور ، المرجع السابق ،ص 10.

¹⁸ انظر: المواد من 31 إلى 53 ، المادة 132 من قانون البلدية 90-08.

¹⁹ مسعود شيهوب ، المرجع السابق ،ص 102.

المبحث الثاني : المجالس المنتخبة المحلية " تسييرها وعملها "

سنتناول من خلال هذا المبحث تشكيل ونظام عمل المجلس الشعبي البلدي في مطلب أول ثم قواعد عملها وسيرها في مطلب ثان.

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي (كيفية تشكيله،قواعد عمله وتسييره) الفرع الأول: كيفية تشكيله،قواعد عمله وتسييره).

لقد وضع المشرع الجزائري تنظيما خاصا للمجالس المحلية البلدية والولائية،سواء فيما يتعلق بكيفية تكوين هذه المجالس وبناءاتها التنظيمية ومداولاتها وصلاحياتها .

يشر على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة (المجلس الشعبي البلدي) ويقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكيلته،قواعد عمله وسيره.

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين ،يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري والمباشر،وذلك لمدة خمس (05) سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي :

-07 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها 10000 نسمة .

-09 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 10000 و20000 نسمة .

-11 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 20001 و50000 نسمة .

-15 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 50001 و100000 نسمة .

-23 عضوا بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 100001 و200000 نسمة

-33 عضوا بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000 نسمة .

هذا وبجدر التنبيه أن قانون البلدية لسنة 1990 لم يعط الأولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترفا بها لفئة العمال،الفلاحين والمتقنين الثوريين.

الطوائف المحرومة من الترشيح للانتخابات البلدية :

حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية ابعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشيح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي، وهذا بغرض سد الطريق أمامها حتى لا تستعمل نفوذها لربح المعركة الانتخابية،وقد تم حصر هذه الطائفة في المادة 98 من قانون الانتخابات وهم :

الولاية،رؤساء الدوائر،الكتاب العامون للولايات،أعضاء المجالس التنفيذية للولايات،القضاة،أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن،محاسبو الاملاك البلدية،مسؤولو المصالح البلدية .

شروط الترشيح : سبق القول أن المشرع لم يغلب فئة على أخرى بشأن الترشيح للانتخابات البلدية، ومن هنا فإن مجال الترشيح مكفول لكل من يستوفي الشروط القانونية وهي :
- السن 25 سنة كاملة .

- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .
- أن لا يكون المترشح ضمن حالات التنافي .
- أن يكون المترشح تحت رعاية حزب، أو وان يرفق ترشيحه بالعدد اللازم من التوقيعات (150 نائب إلى 1000)

توزيع المقاعد داخل المجلس :
توزيع المقاعد بعد انتهاء الحملة الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ البقاء للأقوى.

فيما يتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي:
- كيفية اختياره: جاء في المادة 48 من قانون البلدية: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، ويتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام .

بعد الإعلان عن نتائج الانتخاب، يعين الرئيس لمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي، وإذا أردنا مقابلة هذه المادة بمثيلتها في قانون الولاية (المادة 25 من قانون الولاية) نستنتج ما يأتي :

1- أن قانون البلدية لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفيا بذكر من لهم حق الاختيار وهذا خلافا لقانون الولاية الذي أشار صراحة إلى طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي (الأغلبية المطلقة وألا يكتفي بأغلبية نسبية في دورة ثانية) فإن تساوت الأصوات تسلم الرئاسة لأكبر الأعضاء سنا.

2- جاء قانون البلدية أكثر دقة حينما تنصيب الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الانتخابات المحلية، وقد أصاب المشرع باعتقادنا إلى ابعاد الحدود حينما اقر هذا الحكم حرصا منه على الإسراع في عملية هيكلة البلديات بشريا لمزاولة أعمالها التي لها صلة مباشرة بالجمهور.

3- أن اختيار الرئيس في البلدية يتم فقط من قبل أعضاء القائمة الحائزة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي البلدي، وهذا خلافا للأحكام الواردة في قانون الولاية حيث يتم اختيار الرئيس من قبل كل أعضاء المجلس الشعبي الولائي ومنه يتضح أن الاختيار في الولاية أوسع.

* إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي :

استنادا للأحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء المهام في حالتين .

1-**الاستقالة** : تتمثل في تعبير رئيس المجلس الصراحة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، وحسنا فعل المشرع في المادة 54 من قانون البلدية حينما ذكر الوالي كجهة إخطار مما يفهم منه أن الاستقالة تقدم للمجلس كهيئة مداولة .

ولقد أصاب المشرع ثانية حينما حدد مدة شهر حتى تصبح الاستقالة سارية المفعول مما يستنتج منه الرئيس بإمكانه سحب الاستقالة قبل مضي المدة ، وحتى ان قدمها يظل يباشر مهامه ولا يسمح له الانقطاع عن أداء واجبه تحت حجة تقديم الاستقالة للمجلس وكان أفضل باعتقادنا لو حدد المشرع مدة وجيزة بعد سريان الاستقالة لمباشرة الاستخلاف¹ .

2- **سحب الثقة** : وتتمثل في طريق قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية أعضاء المجلس " ثلثي الأعضاء" بالإطاحة بالرئيس وتجريده من صفته الرئاسية .

ورجوعا للأحكام الواردة في قانون الولاية نستنتج ما يأتي :

- أن المشرع بدا أكثر دقة في قانون البلدية منه في قانون الولاية إذا لم يخصص في هذا الأخير أي حكم بخصوص حالة سحب الثقة - لم يعمد المشرع في قانون البلدية إلى ذكر الأسباب المؤدية إلى سحب الثقة تاركا ذلك للممارسة العملية واستنادا لما حدث في كثير من البلديات، فإن الحالة الأكثر روجا هي حالة تجاوز السلطة والانفراد بالقرار من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي. - لم يكتف المشرع في قانون البلدية باشتراك أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد، بل أشرك في هذا العمل والإجراء الخطير كل أعضاء المجلس واشترط نصابا معيناً لا يقل عن ثلثي الأعضاء والحكمة في تغيير القاعدة تكمن في خطورة إجراء سحب الثقة، لذا عمد المشرع إلى توسيع نطاق المشاركة حتي يتم التأكد من توافر شبه إجماع للإطاحة بالرئيس .

الفرع الثاني : نظام سيرها وعملها .

1- دورات المجلس ونظام سيره

يعقد المجلس أربع دورات عادية في السنة ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلثي الأعضاء، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي توجيه الاستدعاءات لاجتماع المجلس وذلك إلى مقر سكن الأعضاء¹ قبل عشرة أيام من تاريخ المداولة ، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال على أن لا تقل عن يوم واحد ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات اللازمة بتسليم الاستدعاءات للأعضاء² وينشر جدول الأعمال في اللوحة المخصصة لذلك، وتسجيل هذه الاستدعاءات في سجل خاص ، ولا يصح اجتماع المجلس إلا

بحضور أغلبية أعضائه، وإذا لم يتحقق هذا النصاب بعد استدعاءين متتاليين تفصل بينهما ثلاثة أيام تكون المداولة صحيحة قانونا الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين³ ويجوز للعضو تفويض .

زميله كتابيا ولا يجوز للوكيل أن يحمل أكثر من وكالة واحدة وبجلسة واحدة وتكون الجلسات علنية وهذا بغرض توسيع الرقابة الشعبية على أشغال المجلس .

ويمكن أن تكون الجلسة مغلقة في حالتين حصرتها المادة 19 من قانون البلدية وهما دراسة مسائل تأديبية خاصة بالأعضاء ودراسة مسائل تتعلق بالأمن و المحافظة على النظام العام¹ .

ولقد أجاز قانون البلدية لرئيس المجلس وبهدف المحافظة على نظام الجلسة طرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إخطاره ويتولى كتابة الجلسة موظف من البلدية يختاره رئيس المجلس، وخلال الثمانية أيام التالية لانعقاد الجلسة اوجب القانون نشر محضر المداولة حتى تمارس عليه السلطة الشعبية رقابتها وبهدف تقريب الإدارة من المواطن أجاز المشرع إنشاء فرع بلدي في منطقة تابعة لإقليم البلدية وحالة الضرورة وقد أطلقها المشرع هكذا دون ضبط معترفا للمجالس الشعبية بالسلطة التقديرية بشأن تقرير حالة الضرورة من عدمها ويتكفل بتسيير هذا الفرع مندوب من المجلس يقيم في الإقليم الذي استحدث فيه الفرع .

2- لجان المجلس :

بغرض تمكن المجالس البلدية من أداء مهامها أجازت المادة 24 من قانون البلدية للمجلس إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة .

*لجان الدائمة وقد جاء ذكرها في المادة 24 وهي :

- لجنة الاقتصاد والمالية - لجنة التهيئة العمرانية والتعمير . - لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية .

وهي نفس اللجان المشار إليها في المادة 22 من قانون الولاية .

هذا ويلاحظ أن المشرع أورد حكما فيما يخص تشكيل اللجان في قانون البلدية يخالف قانون الولاية ، ففي قانون البلدية وتحديد في المادة 24 اكتفى المشرع بالنص على أن اللجنة تنشأ بموجب مداولة من المجالس الشعبي البلدي خلافا للمادة 22 من قانون الولاية حيث ورد فيها بدقة ذكر جهة الاقتراح ، وعلى غرار الحكم الوارد في قانون اوجب المشرع ضرورة مراعاة التمثيل السياسي أو المكونات السياسية للمجلس حال تكوين اللجان، وهذا بغرض بعث نوع من التوازن السياسي داخل هيئة المداولة، وجدير بالإشارة أن قانون البلدية كقانون الولاية لم يشر إلى مسالة إمكانية الجمع بين عضوية لجنتين، وهذا خلافا للمادة 94 من قانون البلدية لسنة 1967 حيث ورد فيها صراحة عدم إمكانية الجمع بين عضوية عدة لجان .

***اللجان المؤقتة :** حول القانون الأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كان تباشر مثلاً مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ماعلى مستوى مصلحة تابعة للبلدية وغيرها .

3-الوضعية القانونية للمنتخب : أن العضوية في المجالس الشعبية البلدية على غرار المجالس الشعبية الولائية مجانية وهذا مانصت عليه المادة 27 من قانون البلدية باستثناء رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتفرغ كلية لأداء مهامه ويتقاضى تعويضاً يحدده التنظيم² وحتى يتمكن العضو من حضور أشغال المجلس ودوراته اعتبر المشرع غيابه مبرراً قانونياً وحظر على المستخدم فسخ عقد العمل ومكن العضو المنتخب من حقه في استدراك فترة الغياب إذا سمح نظام العمل بذلك .

وفي حالة وفاة العضو أو استقالته أو اقصائه يستخلف قانوناً بالمترشح الوارد فينفس القائمة مباشر بعد المنتخب الأخير وهنا نلاحظ أن المادة 29 من قانون البلدية أغلفت الإشارة إلى المداولة وهو مالم يحدث في قانون الولاية (المادة 38 من قانون الولاية 09/90) واكتفت بالنص أن الوالي يعلن عن الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً.

وقد أجاز المشرع للعضو حق تقديم استقالته وذلك بموجب رسالة مضمونة (مسجلة) مع إشعار بالوصول، توجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وتكون الاستقالة نافذة منتخبة لاثارها القانونية من تاريخ استلامها من طرف الرئيس وإلا بعد شهر من تاريخ الإرسال، ويكلف رئيس المجلس بالإعلام هيئة المداولة والوالي .

4- نظام المداولات .

يجري المجلس الشعبي البلدي إشغاله باللغة العربية ويحرر محاضرة أيضاً بنفس اللغة، ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس وتسجل مداولات المجلس في سجل يؤشر رئيس المحكمة المختصة ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين .

ورجوعاً للمواد 41 إلى 45 من قانون البلدية 08/90 نجد المشرع وضع تقسيماً رباعياً للمداولات، مداولات تنفذ ضمناً، وأخرى تحتاج إليه بالتفصيل في الفصل الثاني من هذه الدراسة في المطلب الخاص بالرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية .²⁰

²⁰ أنظر: المواد 41 إلى 45 من قانون البلدية 08/90.

5- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية كخلية أساسية في المجتمع الجزائري، تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات حسب المجالات التالية:

-**الوظائف الاقتصادية والمالية:** تعمل البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما أجاز قانون البلدية للمجالس إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية⁽²¹⁾.

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بالتجهيز المحلي في حدود ما نص عليه القانون، ويعمل على توجيه وتنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية. وبالتعاون مع الهيئة التنفيذية للبلدية، يطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، كما يشارك المجلس في العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الإدارية لبلدياته.

بالإضافة إلى الوظائف التقليدية فإن المجلس الشعبي البلدي الموسع يقوم بالتعاون مع اللجنة التنفيذية الفنية والتعاونيات البلدية المتعددة الخدمات على تحضير وإعداد برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، المساعدة في تموين أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات والمواد اللازمة للإنتاج الزراعي ومساعدة أعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية... الخ⁽²²⁾.

فيما يخص الجانب المالي يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة سنويا على ميزانية البلدية سواء الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة من المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب⁽²³⁾.

²¹-أنظر : عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص 293-296.

²²-أنظر : المواد 152 إلى 159 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أبريل 1990

²³-أنظر :

وفي هذا الإطار اتضح مؤخرا أن عددا هائلا من البلديات في الجزائر تعاني من الديون مما أدى بالدولة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة والتي تجلت في إحصاء البلديات من قبل وزير الداخلية وجرّد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات⁽²⁴⁾.

-الوظائف الاجتماعية والثقافية: لم يغفل قانون البلدية عن الواجبات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي حيال المواطنين وخصص المادة 89 من قانون البلدية ليوضح فيها حق المجلس في المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجال الصحة والتشغيل والسكن، كما خول للبلدية بناء مراكز صحية وقاعات للعلاج وذلك في حدود قدراتها المالية. كما ألزمها المشرع بإنجاز المؤسسات التعليمية وفقا للبرنامج المسطر واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي وها وفق المادة 99 من قانون البلدية 90-08.

يضطلع المجلس الشعبي البلدي بإنعاش وتحقيق الحماية المدنية على مستوى البلدية وهذا من خلال تنمية روح التضامن الجماعي لدرء ودفع الأخطار والكوارث المحدقة بالبلدية⁽²⁵⁾.

ثقافيا، تعني البلدية بالسهر على تطبيق القوانين والأنظمة التي تستهدف تنمية النشاط السياحي في الدولة وللمجلس الشعبي البلدي حق إنشاء المقاولات والهيئات المحلية ذات الطابع السياحي، كذلك المحافظة على المعالم السياحية في البلدية والعمل على استثمارها⁽²⁶⁾.

-الوظائف الأخرى للبلدية: بالاعتماد دائما على هيئة المجلس الشعبي البلدي، تعمل البلدية على تحقيق التنمية الصناعية على المستوى المحلي، تطوير مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز والمساهمة في النقل العمومي والإسكان وفق المادة 106 من القانون 90-08. وفيما يخص التنمية الصناعية التقليدية والحديثة يعمل المجلس على إنشاء الأجهزة والمؤسسات الصناعية، كما يشجع المجلس المبادرات الخاصة التي تهدف إلى تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة للبلدية⁽²⁷⁾. ويمتد عمل المجلس الشعبي البلدي حتى إلى مجال النقل إذ يعمل على توزيع شبكات وخطوط التموين والتوزيع المتعلقة بالمنتجات الضرورية وتسويقها بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع، كما يقوم المجلس أيضا باستغلال مصالح عمومية لنقل

²⁴-أنظر : المواد 167 إلى 170 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

²⁵-أنظر : عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص 297.

²⁶-أنظر : المواد 90 إلى 146 من قانون البلدية 90-08.

²⁷- أنظر : المواد 90 إلى 146 من قانون البلدية 90-08.

المسافرين واستعمال خطوط الطرق الممتدة داخل حدود البلدية ويشترك لحساب البلدية في رأسمال مقاولات النقل العمومي⁽²⁸⁾.

6- رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته: يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي: قد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وممثلا للبلدية من جهة أخرى وفيما يلي يتم التطرق إلى كافة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة: تعددت القوانين الصادرة بهذا الشأن منها قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الانتخابات وقوانين أخرى أوضحت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وهي كما يلي:

- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للحالة المدنية كما يجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين مع إبلاغ النائب العام والوالي بذلك⁽²⁹⁾.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا لقواعد قانون الإجراءات الجزائية في حدود الرقعة الجغرافية ومجال الاختصاص⁽³⁰⁾.

- يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي على الوثائق ويجوز له نقل الاختصاص لأحد نوابه أو المصالح الإدارية، ويتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ الإجراءات اللازمة في حدود إقليم البلدية⁽³¹⁾.

- يعهد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة الحفاظ على النظام العام، الصحة العامة والأمن العام في الحدود الإقليمية للبلدية، في هذا الشأن أجاز قانون البلدية للرئيس بالاستعانة في تحقيق الأمن العام إلى الحرس البلدي. المادة 139 من قانون البلدية لسنة 1990 أفصحت عن مسؤولية البلدية عن الخسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات الناجمة عن الجنايات والجرح. يقوم سنويا بإحصاء الأشخاص المعنيين بالخدمة الوطنية.

²⁸- أنظر : المادة 01، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتضمن الحالة المدنية.

²⁹- أنظر : المادة 67 من قانون البلدية رقم 90-08.

³⁰- أنظر : المادة 78 من قانون البلدية رقم 90-08.

³¹- أنظر : المواد من 221 إلى 223 من قانون البلدية 90-08.

- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس:** تقوم الهيئة التنفيذية بجملة من الاختصاصات المحلية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³²⁾.

- تحت إشراف الرئيس تقوم الهيئة التنفيذية بالعمل على إنعاش وتحريك وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باستدعاء الأعضاء للانعقاد وتحديد الموضوعات محل الدراسة وتحضير جدول جلسات واجتماعات المجلس.

- باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها، كما يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية. وقد حدد المشرع في المادة 50 من القانون 90-08 عدد أعضاء الهيئة التنفيذية المتمثلين في النواب وعددهم يتراوح بين 2 إلى 6 أعضاء حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- **رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:** باعتباره ممثلا للبلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الصلاحيات في حدود القانون تتمثل في الآتي⁽³³⁾:

- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، في الحياة المدنية والإدارية وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات.

- يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تسيير إيرادات البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية، بالإضافة إلى الحفاظ على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

- يتولى إبرام عقود واقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، وإبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

- يعمل على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها واتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرق البلدية.

- بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يقوم بتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله ويقدم تقريرا منتظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداورات.

³²-أنظر : عبدالحفيظ نقادي، دور الهيئات اللامركزية في التنمية المحلية، ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر، سعيدة، 08-09 ديسمبر 2003.

³³-أنظر : جعفر أنس قاسم، المرجع السابق، ص50.

-مهام اللجان البلدية: تتكون اللجان البلدية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي كما تعمل على دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية والاقتصادية، التجهيز والأشغال العامة والإسكان والشؤون الاجتماعية والثقافية. وتنقسم اللجان البلدية إلى لجان مؤقتة وأخرى دائمة وذلك لمساعدة المجالس الشعبية البلدية على أداء مهامها، فالمادة 24 من قانون البلدية أوضحت مختلف المهام للجان الدائمة والمؤقتة. تتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. كما خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تقوم بمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي (كيفية تشكيله، قواعد عمله وتسييره).³⁴

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه، وسنتناول فيما يلي تشكيل المجلس الشعبي الولائي في مطلب أول ثم نظام عمله وسيره في مطلب ثان .

الفرع الأول : تشكيل المجالس الولائية .

يتشكل المجلس من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتركيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب والمترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين.

عدد أعضاء المجلس : طبقا للمادة 99 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات فإن مقاعد المجلس الشعبي الولائي تكون بالشكل التالي :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة .
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و650000 نسمة .
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و950000 نسمة .
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و1150000 نسمة .
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و1210000 نسمة .

³⁴ انظر القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية.

55-عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1250000 نسمة .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي لولاية بشار هو 35 عضوا من مختلف التشكيلات، ويساعد في عمله مجموعة من النواب ، ويتوزع الأعضاء على أربعة لجان دائمة ، تكفل تمثيل المكونات السياسية في المجلس ، هذه الشريحة السياسية الناتجة عن الانتخابات المحلية التي أجريت تاريخ 29 نوفمبر 2007.

يعالج المجلس كل شؤون الولاية التابعة لاختصاصه قانونا بواسطة مختلف اللجان الدائمة ، وقد ساعد على ذلك الجو السائد على ذلك الجو السائد بين الأعضاء الذي يتميز بالأخوة الصادقة والاحترام المتبادل نتيجة للمستوى الفكري والثقافي للمحتوى البشري الذي يتكون منه، وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا¹ فان عدد المقاعد على مستوى الوطني موزعة كما يلي :

-12 مجلسا ولائيا يتكون من 35² عضوا

-26 مجلسا ولائيا يتكون من 39³ عضوا

-08 مجلس ولائيا يتكون من 43⁴ عضوا

- مجلس واحد يتكون من 47⁵ عضوا

- مجلس واحد يتكون من 55⁶ عضوا

وتبعاً لما تقدم فإن أكثر من نصف عدد الولايات تتكون مجالسها من 39 عضوا (26 ولاية) كما أن العدد المعتمد للمقاعد هو نفسه المعمول به في قانون 1969⁷ ويتضمن هذا العدد تمثيلا اكبر ومشاركة أوسع للطبقة السياسية في تسير شؤون الإقليم خاصة بعد الدخول في نظام التعددية الحزبية .

- يمكن هذا العدد المجلس من إنشاء لجانه.

اختيار المترشحين : لقد ارتبط اختيار المترشحين في قانون الولاية سنة 1969 بالحزب وهذا أمر فرضه طبيعة النظام القائم آنذاك ويبدو من خلال فقرات ميثاق الولاية لسنة 1969 أن المشرع .

وان كان من جهة لم يستبعد أي شريحة من شرائح المجتمع وفتح أمامها سبيل الترشيح ما لم تستبعد قانون، إلا انه أعطى الأولوية لشرائح أخرى وهذا مايتضح صراحة من خلال الفقرة التالية : " يتطلب تعدد هذه الاختصاصات اختيار المترشحين من جميع الأوساط الاجتماعية والمهنية للولاية من بين الفلاحين والعمال والموظفين والمثقفين وأصحاب المهن الحرة" وهو ما أكدته المادة 08 من دستور 1976 بقولها : " تمثل المجالس الشعبية المنتخبة بحكم

محتواها البشري القوى الاجتماعية للثورة ،تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين "

المحرومون من الترشيح للانتخابات في المجلس الشعبي الولائي :

يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمد سنة بعد توقفهم عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الولاة ،رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للولايات،القضاة ،أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو أموال الولايات ،مسؤولو المصالح الولائية .

إن الغرض الأساسي من إبعاد هؤلاء الطوائف هو الخشبية من استعمالها لنفوذها الذي قد يؤثر على العملية الانتخابية ،وهذه خطوة يحمد عليها المشرع لما له من دور في المحافظة على حياد الانتخابية ومصادقيتها¹

المدة النيابية : نصت المادة 75 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات على أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وتجري الانتخابات خلال الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية ، وهي نفس المدة المعتمدة في قانون الأول² وهذه مدة نعتقد أنها معقولة فليست بالمدة القصيرة التي تؤدي إلى عدم استقرار المؤسسات وإرهاق جهة الإدارة في تنظيم الانتخابات بين فترة وأخرى، كما ترهق المنتخب وتبعث في نفسه مللا هذا فضلا عن الجانب المادي حيث انه كلما تكررت الانتخابات كلما أدى ذلك إلى إنفاق أكثر وليست هي المدة الطويلة التي ينجز عنها حرمان البعض من المشاركة في التسيير وفتح الفرصة والسييل أمام اكبر عدد ممكن من شرائح المجتمع الواسعة ومن ممثلي الطبقة السياسية للمساهمة في تسيير الشؤون الإقليمية بل هي مدة مناسبة تضمن تداولات على السلطة محليا وتكفل تأهيلا مناسباً للمنتخب من خلال ما يعرض على المجلس من ملفات شتى تخص شؤون الإقليم (تربية ،ري ، فلاحية،سكن ،نقل) .

النظام الانتخابي وتوزيع المقاعد داخل المجلس :

أولا : النظام الانتخابي :

إن الحديث عن النظام الانتخابي يقتضي تسليط الضوء علي ثلاثة محاور هي : الناخب المنتخب والعملية الانتخابية .

- **الناخب :** نصت المادة 50 من الدستور على انه "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب ا وان ينتخب " ورجوعا إلى قانون الانتخابات نجده قد حدد في نص المادة 05 شروط الانتخابية وهي :

- **الجنسية :** يعد ناخبا كل جزائرية دون تفرقة في الجنس .

- **السن :** 18 سنة يوم الاقتراع وهو اقل من سن الرشد المحدد في المادة 40 من قانون المدني ولعلى الحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال التخفيض هو ضمان مشاركة أوسع لهيئة الناخبين .

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وهذا شرط بديهي .

- عدم وجود الناخبين في حالة من حالات التنافي وهي .

* المحكوم عليهم بجباية

* المحكوم عليهم في عقوبة بالجنح التي يحكم بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا لنص المواد 14 و8 من قانون العقوبات .

الفرع الثاني : قواعد عمله وسيره.

سنعالج من خلال هذا المطلب دورات المجلس من حيث نظامها وسيرها ، ثم نظام مداولات المجلس الشعبي الولائي حسب القواعد التي تحكمها بناء على قانون الولاية 09/90 كما يلي :

1- دورات المجلس ونظام سيره .

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر يمكن تمديدها بقرار من أغلبية المجلس او بطلب من الوالي لمدة لا تتجاوز 07 أيام . وكان المجلس في ظل النظام القديم يعقد ثلاث دورات فقط وتجري الدورات العادية في الأشهر التالية : مارس ،جوان،سبتمبر،ديسمبر ويمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية وذلك بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي .

وقد أناط قانون الولاية برئيس المجلس توجيه الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وذلك بمقر إقامتهم قبل 10 أيام من تاريخ الاجتماع .

ويمكن تخفيض هذا الأجل إلى خمسة أيام في حالة الدورة الاستثنائية ويخضع إلى مادون ذلك في حالات الاستعجال على أن لا يقل عن يوم واحد ويتخذ رئيس المجلس كافة الإجراءات لإبلاغ الأعضاء بانطلاق أشغال الدورة ويعلم الوالي بذلك .

ولا تصح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي إلا إذا حضرها أغلبية الأعضاء وإذا لم يتوافر هذا النصاب تحتم تأجيل الدورات وتوجه استدعاءات جديدة ، وان لم يتوافر النصاب تؤجل الدورة وتوجه استدعاءات للمرة الثالثة على أن يكون الأجل بين الثاني والثالث ثلاثة أيام على الأقل ، وهنا تعتبر دورة المجلس قانونية أيا كان عدد الحاضرين وهذا أمر طبيعي لأنه لا يمكن تعطيل أشغال المجلس بسبب الغيابات وخاصة أن المشرع فتح السبيل للعضو المنتخب بان يوكل كتابا زميلا له في حالة وجود مانع لديه¹ .

ولا يجوز للعضو أن ينوب أكثر من نائب واحد وهذا أمر في غاية طبيعة حتى لا يظل العضو الحاضر عبارة عن مجموعة أو كتلة أصوات ، ولا تصح الوكالة الأكثر من جلسة واحدة . والأصل في جلسات المجلس أن تكون علانية ويجوز أن تكون مغلقة في حالة دراسة ملف تأديبي يخص احد المنتخبين أو دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والنظام العام . وتجري أشغال المجلس باللغة العربية . ويحضر الوالي جلسات ويحق له أن يتناول الكلمة بناء على طلبه أو بطلب من احد الأعضاء وعن كتابة الجلسة يتولاها موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي وخلال الثمانية أيام التالية لاختتام الدورة ينشر مستخلص عنها في لوحة الإعلانات المخصصة للجمهور وهذا حتى تتمكن القاعدة الشعبية من ممارسة الرقابة على أعمال المجلس ويحق لكل مواطن الحصول على نسخة من المستخرج على نفقته ما لم يتعلق الأمر بجلسة سرية .

2- نظام المداولات

يصادق المجلس الشعبي الولائي على الملفات المعروضة عليه بأغلبية الأعضاء وفي حالة تساوي الأصوات يرجع صوت الرئيس تدون المداولات في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من قبل رئيس المحكمة المختصة ويوقع من قبل أعضاء المجلس ورجوعا لأحكام قانون الولاية لسنة 1990 نجده قد وضع تقسيما رباعيا لمداولات المجلس مداولات تحتاج إلى مصادقة صريحة . ومداولات باطلة بطلانا مطلقا ومداولات باطلة بطلانا نسبيا وهو ما سنعالجه بالتفصيل خلال المطلب الثاني من الفصل الثالث .

3- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي³⁵: حدد دستور 1989 معالم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي وطبقا للمواد 55 إلى غاية 82 من قانون الولاية فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل:

-ترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه وكذا الصحة الحيوانية.

-تهيئة طرق الولاية وصيانتها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة عن المناطق النائية.

-إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني ومراكز التكوين المهني.

-إنجاز هياكل الصحة العمومية، الوقاية الصحية، تقديم يد المساعدة لفئة المعوقين والمسنين، كما يعمل المجلس على إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وتنمية النشاطات السياحية.

الفرع الثالث: الوالي

4- تعيين الوالي واختصاصاته: طبقا للمرسوم الرئاسي رقم: 89-44 الصادر بتاريخ: 10 أبريل 1989 والمرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا للإدارة المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية³⁶، كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطات أخرى كممثل للدولة.

5- اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية: أوكلت له صلاحيات عديدة متمثلة في:

-تنفيذ المداورات القائمة على مستوى المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب إصدار قرارات ولائي بعد المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي الولائي.

-يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية خلال الدورات المنعقدة وتقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الولاية من جهة ونشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة أخرى.

-خلافا للبلدية فإن تمثيل الولاية مسند إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

³⁵ أنظر المواد من : 55 إلى غاية 82 من قانون الولاية.

³⁶ حددت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الأشخاص المؤهلين للتعيين في منصب الوالي وهم: الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر، فيما يخص إنهاء مهام الوالي فهذا الإجراء لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي وهو مطابق لإجراءات تعيينه.

6- اختصاصات الوالي كممثل للدولة: يمثل الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للصلاحيات المسندة إليه، فصفة ممثل الدولة تمنح الوالي الصلاحيات التالية:
-وفق المادة 92 الفقرة الأولى من قانون الولاية يعد الوالي ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة على مستوى الولاية كما يمثل مختلف الوزراء من خلال تنفيذ التعليمات الصادرة عن كل وزير مختص.

- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

-يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري³⁷ (الشرطة الإدارية) وفقا لما جاءت به المادة 96 من قانون الولاية، حيث يعد الوالي مسؤولا عن حماية النظام والحفاظ على أمن وسلامة السكان. كما أوكل قانون الإجراءات الجزائية إلى الوالي سلطة الضبط القضائي وفق المادة 28 منه، حيث يتدخل الوالي كسلطة ضابط قضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.³⁸
أضاف المشرع الجزائري خلية أخرى إلى جانب الولاية والبلدية ألا وهي: الدائرة والتي تلعب دور الوسيط بين البلدية والولاية، فهي تعتبر مقاطعة إدارية تنشأ وتعين حدودها وفق القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتمم لقانون الولاية 1969. كما تتولى الدائرة المصادقة على مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنشيط متابعة عمل البلديات وإنشاء المؤسسات لغرض تحقيق التنمية المحلية.

³⁷ المادة 96 من قانون الولاية.

³⁸ المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس
المحلية المنتخبة و أفاقها.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية و مظاهرها.
المبحث الثاني: أفاق الرقابة الوصائية

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة و أفاقها

المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية و مظاهرها.

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الوصائية و وسائلها.

يوجد رقابة واحدة تنطبق في إطار الرقابة بين الهيئات المركزية و اللامركزية و هي الرقابة الوصائية .فهي تنطبق مع النظام اللامركزي سواء كان مرفقي أو إقليمي و هي أساسية لا يمكن الاستغناء عنها و يتجلى لنا هذا من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول :تعريف الرقابة الوصائية و أسسها:

إن أصل الكلمة يتعلق حرفيا بفكرة حماية مصالح لشخص ما و تذكرنا هذه الكلمة بقاعدة من قواعد القانون الخاص و هي الوصاية في القانون المدني إن الوصاية المدنية تتعلق في هذا النطاق بالقصر أو فاقد الأهلية تبين حماية مصالحهم طبق القانون الأسرة و تنص المادة 88 من قانون الأسرة فعلى الولي أن يتصرف في أموال القاصر تصرف الرجل الحر ويكون مسؤولا طبقا لمقتضيات القانون العام لكن مضمون الوصاية يختلف عن ذلك لأنه من جهة أولا لاتعتبر الجماعات المحلية كأشخاص قاصرين أو فاقد الأهلية و لو كانوا خاضعين للإدارة المركزية و من جهة ثانية يلاحظ أن الوصاية الإدارية تمارس لحماية مصلحة الموصي {الدولة} أكثر مما تمارس لمصلحة الجماعات المحلية لأنها تأخذ في هذا النطاق شكل رقابة وليس شكل حماية كما هو الحال بالنسبة للقانون المدني و لكل رقابة تهدف الوصاية الإدارية إلى تحديد حرية العمل التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية ولأنها نوعا من الرقابة الإدارية يجب من أجل تعريفها أن نميزها عن النوع الآخر من الرقابة الإدارية أي السلطة الرئاسية وهي من أسس قيام النظام اللامركزي الإقليمي

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية وهي لاتعني أيضا الخضوع والتبعية لأن الجماعات المحلية خاضعة لنوع من الرقابة هي "الرقابة الوصائية "

أما أساس الرقابة الوصائية فهي إنها تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عمله وهي لاتمارس إلا في مجالات وحسب الإشكال التي ينص عليها القانون (قانون الولاية او البلدية)³⁹

³⁹ تنص المادة 32 من قانون البلدية عندما يتعرض منتخب الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي بعد الاستطلاع أي المجلس الشعبي البلدي وكذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية .

الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية

تعتبر الرقابة المركزية على المجالس المحلية ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإدارية بحيث أننا إذا جردنا اللامركزية الإدارية من الرقابة المركزية أصبحنا أمام دويلات صغيرة داخل الدولة و لذا فإنه يمكننا القول بأن الرقابة المركزية تعتبر سلاحا أمام السلطات المحلية تشهره أمام السلطات المحلية من أجل الحفاظ على الكيان القانوني و السياسي للوحدات المحلية ضد أخطار التفكك و الانفصال.⁴⁰

غير أن الحفاظ على وحدة الدولة ليس الهدف الوحيد للرقابة بل يشمل أيضا منع الانحراف و إساءة استعمال السلطة , و كذا منع تعنت الأجهزة اللامركزية في القيام بأعمالها و العمل على تحقيق المشروعات و عدم تعارضها مع المصلحة العامة .

و تختلف درجة الرقابة على السلطات المحلية من دولة لأخرى و يرجع هذا الاختلاف إلى درجة نمو و تطور الدولة ذاتها و تاريخها و ظروفها الاجتماعية و السياسية غير أن المهم هو أن تكون الرقابة على درجة من المرونة مما يجعل من التعاون بين الأجهزة المركزية و الأجهزة اللامركزية عمل غير مثمر و غير فعال.

بل ينبغي أن يكون الهدف من الرقابة على المجالس المحلية الوقاية من الوقوع في الأخطاء و العمل على رفع مستوى أداء الأجهزة المحلية , و اقتراح أنسب الحلول لمواجهة المشاكل التي تعاني منها الوحدات المحلية لا أن تكون الرقابة بهدف شل حركة الأجهزة المحلية و قتل روح الإبداع لدى أبنائها , ولا بهدف تصيد الأخطاء من أجل إيقاع العقوبة على تلك الأجهزة .

تتعدد صور الرقابة على المجالس المحلية لتأخذ الأشكال التالية:

1-الرقابة على أعضاء المجالس المحلية .

1-الرقابة على المجالس المحلية كجهاز .

1-الرقابة على أعمال المجالس المحلية.

و تتطرق إلى هذه الصور من الرقابة الوصائية بالنسبة إلى كل من المجلس الشعبي البلدي في الفرع الأول ثم المجلس الشعبي الولائي في الفرع الثاني.

⁴⁰ صبحي محرم و محمد فتح الله، اتجاهات معاصرة في الحكم المحلي، دار النهضة، القاهرة ، ص 158.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية.

في ظل قانون البلدية والولاية لسنة 1990 فإن الرقابة الوصائية تمارس على أجهزة المجالس و كذا أعمالها , و لكن تجدر الإشارة أن هذه الرقابة في ظل هذه القوانين أرادها المشرع أن تكون محدودة .

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

تمارس الرقابة بموجبها على أشخاص هم أعضاء المجلس الشعبي البلدي , منفردين و يصنفهم أشخاص منتخبين و تشمل الرقابة على الأعضاء الأشكال التالية:

أولا: وصاية (الإيقاف، الإقصاء، الإقالة)

1- وصاية الإيقاف:

أجاز قانون البلدية لسنة 1990 للوالي سلطة إصدار قرار التوقيف ضد عضو المجلس الشعبي البلدي الذي يتعرض الى متابعة جزائية , تحول دون ممارسة مهامه يمكن توقيفه حتى يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي و ذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية .

من خلال نص المادة 32 السابق نجد بأن قرار الإيقاف هو من اختصاص جهة الوصاية متمثلة في الوالي الذي يملك الحق في إصدار قرار إيقاف العضو المنتخب الذي يتعرض إلى متابعة جزائية و قرار الوالي ينبغي أن يكون معلل و قد أحسن المشرع صنعا عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني⁴¹

2- وصاية الإقصاء:

يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية و هو ما تشير إليه المادة 33 من قانون البلدية رقم 08/90 الصادر في : 07 أفريل 1990 و هنا يعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء , و يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء و لكن هل فحوى هذه المادة تنطبق كذلك على النائب البلدي الذي صدر قرار بالحكم عليه مع إيقاف التنفيذ وهل يعاد النائب البلدي الذي تمت براءته قضائيا إلى موقعه كنائب أصيل في المجلس الشعبي البلدي² , هذا من جهة و من جهة أخرى كلمة إدانة هي كلمة مرنة واسعة فحبذا لو استعمل المشرع عبارة تدل على معنى التجريم صراحة دون لبس أو غموض⁴² و في حالة صدور قرار الإقصاء من طرف المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يصدر قرار بإثبات الإقصاء.

⁴¹ عمار بوضياف , الوجيز في القانون الإداري , دار ربحانة , الجزائر , 2002 , ص 152

⁴² بوزيان مكلل , الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في ظل التعددية السياسية , رسالة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة جيلالي يابس ببلعباس , الجزائر , ص 118 .

3- وصاية الإقالة

نصت المادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990 على أن "يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي" و بالرجوع إلى قانون الانتخابات 07/97 المؤرخ 06 مارس 1997 المعدل و المتهم بالقانون العضوي رقم 01/04 المؤرخ في 11 فيفري 2004 وفي المادة 98 نص المشرع على الأشخاص غير قابلين للانتخاب يحكم ممارستهم الوظائف معينة في دائرة اختصاصهم حيث جاء فيها: "يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا وظائفهم، الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، محاسبوا الأموال البلدية، محاسبوا الأمن، مسؤولوا المصالح البلدية".

من الواضح أن نية المشرع من اعتبار هذه الفئات من الموظفين غير قابلين للانتخاب نظراً لطبيعة الوظيفة التي يمارسونها و التي تشكل في حد ذاتها نوعاً من الضغط اتجاه جمهور الناخبين.

و لهذا فإن المشرع اشترط في هذه الفئات حين تقديم الترشيح في دائرة انتخابية ما أن تكون توقفت عن العمل في إدارة اختصاصها لمدة سنة قبل الترشيح و هذا من أجل استبعاد فكرة استغلال هذه الفئات للمناصب التي يشغلونها في التأثير على جمهور الناخبين لمصلحتهم الشخصية⁴³ غير أن عدم القابلية هذه مؤقتة و ليست دائمة و تقتصر على الأشخاص الذين يمارسون مهامهم أو سبق لهم أن مارسوها في دائرة اختصاصهم.

و بمفهوم المخالفة فإنه يمكن لأي شخص من هؤلاء الأشخاص السابق ذكرهم أن يتشجروا للانتخاب في مناطق أخرى لم يسبق لهم ممارسة فيها مثل هذه الوظائف دون أن يعتبر ضمن حالات عدم القابلية للانتخاب .

ومن الملاحظات التي نسوقها هي أن قانون البلدية القديم لسنة 1967 وكذا قانون الانتخابات لسنة 1980 قد أشار في المادة 77 منه إلى حالات التنافي واعتبر أن النيابة والثروة وعملية الامتلاك المباشر وغير المباشر للإعمال حالة من حالات التنافي مع النيابة .

ولعل سكوت المشرع عن هذا في قانون البلدية الحالي يرجع الى تغير النظام الإيديولوجي في الجزائر فبعد أن كان يعتبر أصحاب الثروة أعداء للثروة وبالتالي لايجوز تسليمهم السلطة تخلى عن ذلك بفعل تغير الأوضاع والتخلي عن النظام الاشتراكي والدخول في اقتصاد السوق فقد سكت المشرع عن اعتبار الامتلاك المباشر وغير المباشر حالة من حالات التنافي مع النيابة وبالتالي لم يوردها ضمن حالات التنافي السابق ذكرها أما بصدد الإقالة الخاصة بعدم حضور النائب لمداوالات المجالس الشعبية البلدية بصفة متتالية أو غير متتالية فإننا نجد للأسف قد سكت عنها كلية وهذا جانب سلبي⁴⁴ وفي تقديرنا كمبادئ الليبرالية القائمة على الحرية لاتعني الانفلات والتسيب والعشوائية فعدم إدخال المشرع إجراءات انضباطية صارمة فيها يخص حضور جلسات المداولة وقد يربك ويضعف دور المجلس ويؤثر على قيادته الجماعية في حين نجد أن القانون البلدي السابق يشير صراحة في مادته 90 الى الإجراءات الانضباطية المتعلقة بالغيابات الثلاث المتتالية وبدون عذر مشروع كما جاء في نص المادة 21 منه على انه : "تشير غيابات أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن أشغاله و مداولاته خلال الأيام الثمانية التي تلي انعقاد الجلسة دون اتخاذ إجراء رقابي أو انضباطي علي"

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة جهاز.

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في السابق المادة 112 من الأمر 67-24 حيث ينص القانون الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال فما هي اسباب حل المجالس الشعبية البلدية ؟ وماهي السلطات المختصة بذلك الأداة القانونية ؟ وأخيرا ماهي النتائج المترتبة على هذا الحال

1- الأسباب . الحالات

عمد قانون البلدية الى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس والتي تعود وفقا للمادة 34 منه الى:

- انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف
- الاستقالة الجماعية لجميع الأعضاء المجلس الممارسين
- الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس
- ضم البلديات لبعض أو تجزئتها

⁴⁴ بوزيان مكلل، المرجع السابق، ص 120.

- تنص المادة 36 من قانون البلدية على مايلي: "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء"⁴⁵ بناء على تقرير من وزير الخارجية"

ومثل هذا النص إنما يثير مسألة تحديد الجهة أو السلطة الإدارية المختصة قانونا بحل المجلس الشعبي البلدي (رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة ؟) ويعود السبب في ذلك الى عدم تحديد طبيعة ونوع المرسوم حيث أصبح للمرسوم شكلين في ظل دستور 1989 , مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية ومرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة وان كان يفهم ضمنا انه قصد بموجب مرسوم رئاسي لذكره مركز الوزراء 2 الذي تتخذ فيه المراسيم الرئاسية ولعل منبت هذه المسألة هو النقل الحرفي للمادة المماثلة من قانون البلدية لسنة 1967 الملغى دون مراعات للتطورات الدستورية الحاصلة بعد دستور 1989 حيث لم يكن قبل ذلك سوى نوع واحد من المراسيم يصدره رئيس الجمهورية إما من الناحية الفعلية فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بموجب مرسوم تنفيذي⁴⁶ كما حلت بموجب مرسوم رئاسي وكان ذلك في 20 يوليو 2005⁴⁷ على أن تجري انتخابات جديدة في مهلة أقصاها 6 أشهر ويتولى تسير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام 10 التالية للحل.

إلا انه من المؤكد لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إذا كانت المدة الباقية للانتخابات الجديدة اقل من سنة أي أن الانتخابات العامة للبلدية يجب أن لا تكون اقل من 12 شهر لقيامها وهذا ماؤكدته المادة 79 من قانون الانتخابات لسنة 1989 وهي نفس المادة 95 من قانون الانتخابات لسنة 1997 حيث على انه إذا تعين تعويض محلي شعبي بلدي أو ولائي مستقيل أو تم حله أو تقرر تجديده الكامل طبقا للإحكام التشريعية المعمول بها يستدعي الناخبون 90 يوما قبل تاريخ الانتخابات.

غير أنه لا يمكن أن تجرى هذه الانتخابات في فترة زمنية تقل عن إثني عشرة شهرا من تاريخ التجديد العادي , و خلال هذه الفترة تطبق الأحكام الخاصة بالبلدية أو الولاية حسب الحالة و وفق هذا المنطق التشريعي المتناقض بين قانوني البلدية و قانون الانتخابات فما هو يا ترى مصير المجلس الذي تم حله و لم يبقى إلا 9 أشهر مثال لأن قانون الانتخابات لا يسمح بتجديد قوائم المجلس لأن الفترة الزمنية تقل عن إثني عشرة شهرا حسب المادة 95 من قانون

المرسوم رقم 2 / 8 9 2 / 4 1 مؤرخ في 11 / 04 / 1992 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية.⁴⁵

محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابه، ص، 172.⁴⁶

⁴⁷ يتضمن حل مجالس شعبية بلدية. مرسوم رئاسي رقم 254105 م مؤرخ في 13 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 20 يوليو سنة 2005

الانتخابات هذا من جهة و من جهة أخرى نصت الماجة 36 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية في فترتها الرابعة على أن : "تجرى الانتخابات جديدة في مهلة أقصاها 06 أشهر من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل مع مراعاة أحكام المادة 79 من القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 غشت سنة 1989 المتضمن قانون الانتخابات مع التذكير أن المادة 79 هي نفسها المادة 95 من قانون الانتخابات لسنة 1997 هذا ما يجعلنا نعتقد ان المشرع يدعوا إلى مراعات قانون الانتخابات في هذا المجال على الرغم من التعارض أعلاه⁴⁸ و لقد حددت المادة 34 السابقة الذكر الحالات التي يجوز فيها الحل و هي كالآتي :

1- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء في هذه الحالة فإن المجلس يحل بأكمله و قد بتقلص عدد المنتخبين في المجلس و في حالة معينة كالوفاة و الإقصاء أو الاستقالة غير أنه ينبغي على المجلس أن يستوفي عدد أعضائه عن طريق الإستخلاف للعضو الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها فالأصل أنه لا يتم حل المجلس الذي فقد نصف أعضائه إلا بعد إشكال النصاب القانوني للمجلس عن طريق استخدام نظام الاستخلاف فإن بقي عدد الأعضاء أقل من النصف رغم اللجوء إلى النظام الاستخلاف فإن المجلس يحل كلياً لكن السؤال الذي يثور هنا في حالة عدم وجود أي عضو إضافي أو احتياطي في القائمة المراد الاستخلاف منها كأن يكون الأعضاء المستخلفون قد انسحبوا في رواقاتهم.....الخ. فهل تجري انتخابات مسبقة و يتم الحل؟ إن القانون البلدي لم ينص على هذه الحالة و حسب ما رأينا فإن المجلس فقد نصف أعضائه و لم يستطع استكمال النصاب القانوني عن طريق استخدام نظام الاستخلاف لهذا فإن إجراء انتخابات مسبقة يعد ضرورياً من أجل مواصلة البلدية أعمالها.

2- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي :

و هنا يمكن أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أياً كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم الى تقديم طلب يصرخون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس فإن تم ذلك يتعين حل المجلس .

3- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يستحيل معه السير العادي للهيئات البلدية و هنا أورد المشرع حالة اختلاف الخطير بين الأعضاء و جعلها مرجحاً لحل المجلس و هو أمر طبيعي لأن المجلس ليس مجالاً أو مكاناً للصراع العلني و المعرقل للسير الحسن لأعماله و إن كان الاختلاف بين أعضاء المجلس أمراً وارداً غير أنه لا ينبغي أن يتحول خلاف يؤثر سلباً

على هيئة المداولة فإن ثبت ذلك كان المجلس عرضة للحل و هنا يفترض في هذه الحالة أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف و نطاقه و أثاره ليتولى هذا الأخير بدوره تحرير تقرير في الموضوع يعرضه أمام مجلس الوزراء بغرض استصدار مرسوم الحل.

إلا أنه يبقى هناك بعض الملاحظات حول هذه الفقرة بوجود اختلاف خطير حول هذه المسألة لغوية عديدة التأويلات و التفسيرات في صالح السلطة الوصائية و السؤال المثير للجدل من هو الذي يقرر أهمية و جسامه هذا الاختلاف الخطير ؟ و من أي منظور ياترى و لمصلحة من؟ هذا جانب و من جانب آخر فإن الاختلاف في وجهات النظر مسألة صحيحة و طبيعية و هي تختلف عن كلمة الخلاف الذي هو أكثر تحديدا⁴⁹ فكان من الأفضل استعمال مصطلح خلاف بدل اختلاف.

و مما تجدر الإشارة إليه هو أن هذه الفقرة لم تكن موجودة في قانون 1967 نظرا لكون أعضاء المجلس من تشكيلة واحدة و ينتمون الى حزب واحد , و احتمال حدوث اختلاف خطير في وجهات النظر قليلة إن لم تكن نادرة و كان المشرع في ظل قانون البلدية الجديد قد أراد المسألة الاختلاف هذه فتح المجال أمام الوصاية لاستخدام سلطة الحل كلما حدث اختلاف بين الأعضاء و هو يعلم مسبقا بأن التشكيلة المجلس القائمة على أحزاب متباينة في ظل تضارب الأفكار الإيديولوجيات و في ظل الصراع الحزبي لا بد أن يثير خلافات بين أعضاء المجلس.

4- حالة ضم البلديات لبعضها البعض أو تجزئتها: و هذه الحالة وردت في قانون البلدية و لا نجد لها مثلا في قانون الولاية و هي أيضا حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت و مستقر فالأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها و من ثمة قد تضم بلدية إلى أخرى و هو ما يعني حل المجلسين معا فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم و لا يتصور أن تدار بلدية جديدة بمجلسين إذن لا مفر في مثل هذه الحالة من اللجوء إلى الحل وانتخاب مجلس بلدي جديد⁵⁰ و لقد أحسن المشرع في قانون البلدية حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للإجتهد و التغيير الواسع للنص ثم إنه أحسن أيضا حينما فرض اتخاذ مرسوم للحل في مجلس الوزراء بما له من خطورة كبيرة⁵¹

بوزيان، مخطئ، المرجع السابق، ص. 122. ⁴⁹

عمار يوضياف، المرجع السابق، ص. 56. ⁵⁰

عمار يوضياف، المرجع نفسه، ص. 127. ⁵¹

و بهدف تقريب الإدارة من المواطن أجاز المشرع إنشاء فرع بلدي في منطقة تابعة لإقليم بلدية وذلك في حالتين ذكرتهما المادة 23 من قانون البلدية 90-08 التي جاء في نصها "عندما يكون من الصعب أو من التعذر بين مركز البلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة يجوز تعيين مندوب خاض بعد المداولات مبررة يجريها المجلس الشعبي البلدي و لهذا الغرض ينشأ المجلس الشعبي البلدي بالمداولة فرعا إداريا للبلدية و يحدد منطقة إختصاصه"

أن السلطات الولائية زيادة على الاعتراض على النشاط غير القانوني للبلدية فإنها تستطيع أن تحل محل السلطات البلدية عند امتناعها عن القيام بعمل ما و هذا طبق للمادة 83 من قانون البلدية 90-08 حيث نصت على أنه: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بهمل القرارات المفروضة بموجب القوانين و التنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه ذلك توليه تلقائيا بعد انتهاء الآجال المحددة في الإنذار ". و من بين الحالات التي أجاز فيها قانون البلدية للسلطة الوصية أن تحل فيها محل السلطات البلدية ما جاء مثلا في المواد 155,154,81

1-قيام الوالي بإجراءات الخاصة .

2-المحافظة على الأمن و السلم العموميين في البلديات التابعة للولاية أو في جزء منها عندما لا تقوم المجالس المحلية البلدية بتلك الاختصاصات غير أن ممارسة السلطات الوصية لسلطة الحلول محل المجالس البلدية المنتخبة ينبغي أن تسبقه جملة من الشروط:

1-عدم قيام المجالس البلدية بالاختصاصات المخولة لها.

2-أن تقوم السلطة الوصية بتوجيه إنذار إلى الأجهزة اللامركزية أو المجلس الشعبي البلدي المعني بالأمر من أجل الحث على القيام بهذا العمل .

3-يجب أن يحدد الإنذار بفترة أو أجل محدد.

4-انتهاء الأجل المحدد دون استجابة الأجهزة البلدية و رفضها القيام بالواجبات الملقاة على عاتقها .

"من خلال استقراء المادة 81 من قانون البلدية 90-08 و التي تقضي بأنه يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية الواحدة بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني و بقاءه بدون نتيجة"

إذ من خلال ما سبق نلاحظ أن سلطة الوالي في الحلول محل المجلس الشعبي البلدي تعلل المحافظة على الأمن و السلامة في جميع بلديات الولاية أو في جزء منها عندما لا تقوم السلطة

البلدية بذلك. على أنه يوجه الوالي إنذار إلى المجلس الشعبي البلدي و بعد انتهاء الأجل و بدون نتيجة يحل الوالي تلقائيا محل المجلس الشعبي البلدي هذا في ظل الظروف العادية و لكن في ظل الظروف الإستعجالية التي تحدث في البلدية الواحدة فيمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي تلقائيا و هو ما نفهمه من خلال نص الفقرة الثانية من المادة 81 من قانون

البلدية حيث نصت على : "إن للوالي سلطة الحلول التلقائية محل المجلس البلدي المنتخب في حالة تهديد الأمن و النظام في البلديتين متجاورتين " و هنا اشترط المشرع أن يكون قرار الحلول هذا معللا بحالة تهديد النظام العام لبلديتين متجاورتين يلغى شرط الإنذار المسبق و المحدد الأجل و السؤال الذي يدور هنا ماذا لو شملت حالة الاضطراب كافة أرجاء الولاية؟ فما هو الوضع؟ الأرجح أن شرط الإنذار يسقط كذلك و تنطبق عليها حالة حدوث الاضطراب في بلدية أو عدة بلديات متجاورة حيث جاء في نص المادة 82 من قانون البلدية 80-90 يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس البلدية بموجب قرار معلل بممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة.⁵²

غير أنه إذا كانت المادة 81 من قانون البلدية 80-90 قصرت حالة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي في حالة اتخاذه الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و السلامة العموميين في البلديات فإن المادة 83 توسع هذا الحق حين تجيز للوالي الحلول التلقائية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة إهماله القيام بأي اختصاص له بموجب القوانين و الأنظمة و بعد أن يطلب الوالي منه القيام بذلك العمل فإن الوالي يحل محله بعد انتهاء الآجال المحددة في الإنذار و هو ما نصت عليه المادة 83 من القانون البلدي "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بهمل إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار"

وهناك صورة أخرى من صور الحلول و تظهر في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة من طرف المجلس.

ففي هذه الحالة فإن الوالي يعيد هذه الميزانية غير المتوازنة خلال خمسة عشرة يوما إذا صوت عليها خلال هذه المدة بدون توازن فإن الوالي يحل محل المجلس تلقائيا و يقوم بضبط الميزانية و هذا ما نصت عليه المادة 155 من نفس القانون.

⁵² بن طوط كريم، تسيير المجلس المحلية المنتخبة، مذكرة نهاية التربص، المدرسة الوطنية للإدارة، دفعة

و بالإضافة الى الحالات السابقة هنا حالة أخرى تتمثل سلطة الوالي في الحل محل المجلس عند تنفيذ الميزانية و بروز حالة من حالات العجز في حالة عدم اتخاذ المجلس الإجراءات الكفيلة بامتصاص العجز فإن الوالي يحل محل المجلس في الامتصاص العجز على مدى سنتين متتاليتين .

و هذه الصورة جاءت بها المادة 156 في فقرتها الثانية من نفس القانون. من خلال ما سبق نلاحظ بأن قانون البلدية لسنة 1990 قد كرس مبدأ الوصاية على المجالس المحلية حين أعطى المزيد من الاختصاصات لسلطة الوصاية و المتمثلة في تعدد حالات الوصاية سواء كانت على المجلس كهيئة أو على أعضائه منفردين أو على أعمال و قرارات المجلس.

الإلغاء النسبي:

وهو ما أشارت إليه المادة 45 من قانون البلدية 90-08 حين أخضعت للبطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ممن لهم مصلحة شخصية في اتخاذها أو كلفوا وكلاء فيها من غيرهم و أجازت للوالي إصدار قرار الإلغاء هذا في غضون شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة.

2-الإلغاء أو البطلان المطلق :

و تخضع للبطلان المطلق تلك المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي إذا إعتريته حالة من حالات البطلان التالية:

تعتبر هذه القرارات باطلة بحكم القانون و يمكن لأي شخص الإلغاء دون التقيد بمدة زمنية محددة و هذه القرارات التي تعتبر باطلة تتناول ما يلي:

*مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصات و كما نعلم فإننا لمشروع قد حدد اختصاصات المجلس الشعبي البلدي إلا إذا خرج المجلس بقرارات هي ليست أصلا من اختصاصه فتعتبر عندئذ باطلة مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني أو الزماني أو الموضوعي فإن هذه الاعتبارات تعتبر باطلة بقوة القانون.

*مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و لا سيما المواد 2.3.9 المخالفة للقوانين و الأوامر و النصوص التنظيمية و نستغرب هنا لماذا أعطى المشروع تحديد و اهتماما خاصا لهذه المواد فالمفترض أن أي قرار أو إجراء أو قانون مخالف أو معارض للدستور القانون الأعلى للبلاد.

فما أهمية تحديد المواد 2.3.9 من الدستور 1 و ما الحكمة من ذلك؟ و كأنه يفهم من ذلك أنه لو خالفت المداولة غير هذه المواد أعلاه يجوز التساهل معها 2 و المادة 02 تشير إلى أن الإسلام دين الدولة و المادة 03 تشير إلى أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية المادة 09 تنص على أنه لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يلي : الممارسة الإقطاعية و الجهوية و المحسوبية و إقامة علاقات الاستغلال و التبعية و السلوك و المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة نوفمبر.

- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي :

- يعتبر مقر المجلس الشعبي البلدي منطقة اختصاص إقليمي تجري فيها المداولات و تتخذ ضمن نطاقه القرارات.

وكل مداولة تجري خارج الاختصاص الإقليمي للمجلس الشعبي البلدي تعتبر باطلة بحكم القانون غير انه يمكن في حالة الكوارث أو في الحالات الاستثنائية إنشاء فرع إداري للبلدية.

الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس السلطة الوصية ممثلة في الوالي , سلطة الرقابة على أعمال و قرارات المجالس الشعبية البلدية و تتمحور هذه الرقابة ضمن الأشكال التالية:

أولا :التصديق:

كما سبق و أشرنا فإننا المجالس البلدية تتمتع بنوع من الاستقلالية اتجاه سلطة الوصاية غير أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة و يظهر هذا من خلال القرارات التي تصدرها المجالس المحلية البلدية التي لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الجهات الوصية .

و التصديق هو بمثابة الإذن بالتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي و قد يكون التصديق صريحا أو ضمنيا:

1- التصديق الصريح:

من حيث المبدأ أن قرارات المجلس الشعبي البلدي تعتبر نافذة بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية المادة 41 من قانون البلدية¹و خلال هذه الفترة 15 يوما يدلي الوالي برئيئه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية و صحتها بأخذ بعين الاعتبار تاريخ إيداع المداولة الموضوع على الإشعار بالاستلام.

من خلال نص المادة 41 تتضح ضرورة تصديق الوالي صراحة و هذا التصديق يتم عن طريق إبداء رأيه أو إصدار قراره خلال 15 يوما من تاريخ استلام المداولة .

من الملاحظات التي يمكن إثارتها حول هذا النص ما يلي:

أن المشرع قد أشار الى أن الوالي يبدي رأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات و صحتها فهل رأي الوالي يساوي نفس القوة القانونية للقرار ؟ الواضح أن المشرع لم يكن مصيبا حينما استخدم مصطلح الرأي كمرافق لمصطلح القرار في حين أننا نعلم أنه لا يرقى الى درجة القرار فرأي الوالي لا يوقف تنفيذ المداولة بالضرورة في حين أن قراره يعمل بصفة الإلزام في وقف التنفيذ²

فهل قصد المشرع أن يصيغ على رأي الوالي صفة الإلزام ؟ و لقد أشارت المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 إلى حالة من حالات التصديق الصريح و التي يشترط لنفاذها صراحة تصديق الوالي و هي :

-التصديق على الميزانيات و الحسابات

-إحداث مصالح و مؤسسات عمومية و بلدية

من خلال نص المادة 42 نلاحظ ضرورة مصادقة الوالي صراحة فيما يخص المداولات التي تتعلق بالحسابات و الميزانيات و كذا إحداث المؤسسات العمومية البلدية.

2-التصديق الضمني : و قد أشار إلى هذه الحالة المادة 142 من قانون البلدية لسنة 1990 حيث اعتبرت بأن المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الميزانيات و الحسابات و في حالة إحداث مؤسسات عمومية بلدية بعد مرور 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة مقر الولاية و لم يصدر الوالي قراره بشأنها فإن المداولة تعتبر مصادق عليها فسكوت جهة الوصاية مدة 30 يوما قد حولت التصديق الذي أشارت إليه المادة 42 من قانون البلدي إلى تصديق ضمني في المادة 43 من نفس القانون و أعطت للمداولات الصفة القانونية باعتبارها مصادق عليها ضمنيا.⁵³

وما يلاحظ هنا أن المادة 41 من قانون البلدية قد جعلت تاريخ الإيداع للمداولة لدى الولاية هو التاريخ الموضوع على الإشعار بالإستلام فيعد في حساب المدة الزمنية فيها بتاريخ الإشعار

بتاريخ الاستلام في حين أن المادة 42 جعلت تاريخ الإيداع لدى الولاية هو التاريخ الذي يبدأ فيه بحساب المدة. ونحن نرى أن هذا الاختلاف يثير نوعاً من التضارب في حساب المدة الزمنية للمداولة فكان من المفترض أن توجي حالة انسجام و توافق في حساب الفترة الزمنية فإما أن تكون من تاريخ الإيداع أو من تاريخ الإشعار بالإستلام¹.

ثانياً: البطلان أو الإلغاء:

وصاية الإلغاء تعني إنهاء القيمة القانونية للمداولات بحيث يصبح القرار معدوماً و كأن لم يكن و يأخذ الإلغاء شكلين أو صورتين :
-الإلغاء أو البطلان النسبي . الإلغاء المطلق.

المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي.

خلافاً للرقابة على المعنيين تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى المحلي بعض الإشكالات ذلك أن إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في المعين و مراقبته و الإشراف عليه فإنه خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين لأن هؤلاء لا يعينون و لا تربطهم بأي جهة إدارية رابطة الخضوع و التبعية و لا ينقلون و لا يرقون و ما إلى ذلك من السلطات التي يمارسها الجهة القائمة بالتعيين حيال فئة المعنيين.

غير أن ذلك لا يعني أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأي نوع من الرقابة بل تخضع لذلك بالكيفية و الإجراءات التي يحددها القانون فلا يعقل تحت حجة الإنتخاب أن تقطع كل الصلة و التعامل و الرقابة و الإشراف بين الإدارة المحلية ممثلة في الولاية أو البلدية وبين السلطة المركزية⁵⁴ و الحديث عن الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي الولائي يجرنا إلى التمييز بين صور ثلاث للرقابة , رقابة على الأشخاص "الأعضاء" و رقابة على الهيئة و رقابة على الأعمال.

المطلب الأول: الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية الولائية:

كما هو الشأن بالنسبة للمجالس البلدية فإن هناك وصاية تمارس من طرف السلطة الوصية على أعضاء المجالس الولائية بصفاتهم أفراد و تتخذ هذه الوصاية الأشكال التالية :

⁵⁴ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 130 .

الفرع الأول: الاستقالة، الإقالة، الاقصاء.

1-الاستقالة : الإقالة الحكمية :

الأصل أن استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي تتم بصورة اختيارية عن طوعية و لا أثر فيها لأي نوع من الضغوط و بالتالي لا يمكن أن تدرج تحت أشكال الوصاية .
غير أننا نجد أن المشرع الجزائري يشير إلى الاستقالة في المادة 40 2 من قانون الولاية لسنة 1990.

و ما يمكن ملاحظته هنا أن المشرع لم يكن مصيبا حين استخدم مصطلح استقالة وكان الأولى استخدام مصطلح إقالة على إعتبار أن العضو الذي تنطبق عليه حالة من حالات التنافي أو وقع تحت طائلة عدم القابلية ينبغي أن يقوم المجلس بإقالته بموجب مداولة و ليس تقديم استقالة على إعتبار أن مصطلح الإقالة هنا المعنى الراد به و يتمشى و فحوى المادة 40 و حيز الوسطة المشرع هنا مصطلح الإقالة لدلالاته الدقيقة بدل الاستقالة⁵⁵ وحسب منطوق الفقرة الثانية من المادة 40 من نفس القانون فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي هو الذي يتولى إعلام الوالي باستقلال عضو المجلس الشعبي الولائي فورا و إذا لم يقرر رئيس المجلس الشعبي الولائي يعتبر العضو مستقila بحكم القانون و يعلن عن هذه الاستقالة وزير الداخلية على أن يصدر ذلك في شكل قرار.

الفقرة 2.3 من المادة 40 و التي تنص على :

ق2"يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك"

ق3"وفي حالة تقصيره و بعد اعذراه من الوالي يعلن وزير المالية الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار"

من هنا يتبين لنا بان هذه الاستقالة أو بمعنى أدق الإقالة مفروضة من طرف جهة الوصاية لا يملك العضو المنتخب سوى تقديمها فقط وفي حالة تقديمه لها تتولى الجهة الوصية إقالته إما عن الجهة التي تقدم لها الاستقالة نهائية من تاريخ استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي و إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها على أن يتولى الرئيس إبلاغ المجلس الشعبي الولائي في اقرب فرصة ويتم إبلاغ الوالي بذلك فورا و هو ما نصت عليه المادة فقرة 1.2.3 من نفس القانون.

⁵⁵ بن طوط كريم، المرجع السابق، ص 50

و مايمكن ملاحظته هنا هو السرعة التي يتم بها قبول الاستقالة بحيث تصبح نهائيا بمجرد استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي.

و حبذا لو نص المشرع على ضرورة اطلاق المجلس على طلب الاستقالة الذي يتقدم به العضو المنتخب لأي سبب⁵⁶، أما فيما يتعلق بالفقرة الثالثة من المادة 40 و التي تنص على ضرورة إعلام الوالي فوراً باستقالة عضو من أعضاء المجلس و اطلاق المجلس الشعبي على تلك الاستقالة في اقرب فرصة فالأصح في نظرنا هو العكس إذ ينبغي اطلاق المجلس الشعبي فوراً على اعتبار أن استقالة عضو ما تمس المجلس في حد ذاته و حتى يمكن من استخلاف العضو المستقيل و أن يتم اطلاق الوالي بذلك في اقرب وقت .

2-الإيقاف:

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها و نظمت أحكامه المادة 41 من قانون الولاية فأوجب أن كل عضو في المجلس يتعرض لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه يمكن توقيفه بموجب مداولة . و يعتبر هذا النص الإثبات من زاويتين:

أ-إن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أنها" تمنع المنتخب من حضور أشغال المجلس و هذا ما يفهم صراحة من عبارة لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا " و لا تتصور المنع خارج إطار الحبس.

ب- إن النص المذكور ورد فيه عبارة "يمكن" و كان المشرع جعل الأمر جوازاي بالنسبة للمجلس و لا نؤيده في ما ذهب إليه إذ طالما ثبتت المتابعة و حصل المانع الذي يحول دون حضور العضو أشغال المجلس وجب توقيفه.⁵⁷

و الإعلان عنه بمقتضى قرار معلل من وزير الداخلية و الحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال إقرار حالة الإيقاف هي المحافظة على مصداقية هيئة المداولة.

الإقصاء:

إن الإقصاء إسقاط نهائي و كلي للعضوية و لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسبة للعضو المنتخب و ينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف. وهذا ما يميز الإقصاء عن الإقصاء عن الإيقاف .

بن طوط كريم ،المرجع السابق،،ص51. ⁵⁶

محمد الصغير بعلي،المرجع السابق،ص168. ⁵⁷

و الإقصاء إجراء معروف في كل المجالس و لقد أقر بغرض المحافظة على مصداقيتها و رغم خطورة هذا الإجراء إلا إن المشرع عالجه في قانون الولاية بشيء من الاختصار.

وعن أسبابه حصر المشرع حالة واحدة هي تعرض العضو لإدانة جزائية أي أن الأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف بل هناك ادانته من المحكمة المختصة و إذا أدين العضو و خضع لقاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فلا يتصور تمتعه بالعضوية ووجب إن تسقط عنه ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة و الذي يليه في الرتبة مباشرة .

و لم يحدد قانون الولاية خلافا لقانون البلدية الجهة التي تثبت إقصاء العضو ذلك إن المادة 38 تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستخلاف حينما أسندت للمجلس الشعبي ألولائي.

و حسب منطوق الفقرة الثانية من المادة 40 من نفس القانون فإن رئيس المجلس الشعبي ألولائي هو الذي يتولى الإعلام الوالي باستقالة عضو المجلس الشعبي ألولائي فورا و إذا لم يقوم رئيس المجلس الشعبي ألولائي بذلك و قصر بعد إن تم أعذاره من طرف الوالي يعتبر العضو مستقيلا بحكم القانون ويعلن عن هذه الاستقالة وزير الداخلية على إن يصدر ذلك في شكل قرار فالفقرة 2,3 من المادة 40 التي تنص على:

" يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني على الفور بإعلام الوالي بذلك "ق3" وفي حالة تقصيره وبعد اعذاره من الوالي وزير الداخلية بحكم القانون عن هدر الاستقالة بقرار"منه يتبين لنا بان هذه الاستقالة وبمعنى أدق الإقالة مفروضة من طرف جهة الوصاية ليملك العضو المنتخب سوى تقديمها فحسب في حالة تقديمه لها تتولى الجهة الوصية إقالته إما عن الجهة التي تقدم لها الاستقالة فإنها متمثلة في رئيس المجلس الشعبي ألولائي برسالة مضمونة وتصبح إلا استقالة نهائية من تاريخ استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي ألولائي وإلا بعد شهر من تاريخ إرسالها على إن يتولى الرئيس إبلاغ المجلس الشعبي ألولائي في اقرب فرصة ويتم إبلاغ الوالي بذلك فورا وهو منصت عليه المادة 39 فقرة 1,2,3 من نفس القانون وما يمكن ملاحظته هنا هو السرعة التي يتم بها قبول الاستقالة بحيث تصبح نهائية بمجرد استلامها من طرف رئيس المجلس وحبذ لو نص المشرع على ضرورة اطلاع المجلس على طلب الاستقالة الذي يتقدم به العضو المنتخب لأي سبب

أما فيما يتعلق بالفقرة الثالثة من المادة 40 والتي تنص على ضرورة إعلام الوالي فورا باستقالة عضو من أعضاء المجلس واطلاع المجلس الشعبي ألولائي على تلك الاستقالة في اقرب فرصة فالأصح في نظرنا هو العكس إذ ينبغي اطلاع المجلس الشعبي فورا على اعتبار إن استقالة

عضو ما تمس المجلس بحد ذاته وحتى يتمكن من استخلاف العضو المستقيل وان يتم اطلاع الوالي في اقرب وقت

الفرع الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي :

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية .

وعلى كل فان أهم مظاهر وصور تلك الرقابة إنما يتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء بكيفية تكاد تكون مماثلة مع ما هو سائد في التنظيم البلدي .

أولاً: وصاية التصديق :

أ - التصديق الضمني⁵⁸:

تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد نشرها أو تبليغها خلال 15 يوما من طرف الوالي

ب- التصديق الصريح :

ويتعلق بقرارات التي لا يتم تنفيذها الأبعد موافقة السلطة الوصائية ممثلة في الوالي وهو منصت عليه المادة 50 من قانون الولاية 90- 09 2
غير أن السؤال الذي يدور ما هي المدة التي منحها القانون من المصادقة على مثل هذه المداولات ؟

من خلال نص المادة 50 من نفس القانون لحد ان القانون لم يشير الى مدة محددة للوالي لكي يصادق على مثل هذه المداولات كما هو لسنن في قانون البلدية والذي أشار في المادة 43 إلى انه في حالة عدم مصادقة الوالي على المداولات التي تخص الحسابات و الميزانية وإحداث مصالح عمومية خلال 30 يوم من تاريخ أذاعها تعتبر مصادق عليها وهو ما يعرف بالتصديق الضمني .

غير أننا لانجد في قانون الولاية نصا مقابلا للمادة 43 من قانون البلدية وبمفهوم المخالفة انه لايمكن تنفيذ تلك المداولات مهما طالت المدة إلا بعد مصادقة الوالي الصريحة عليها وحذ لو إن المشرع سار على النهج الذي اتبعه في قانون البلدية في اعتبار تلك المداولات مصادق

المادة 49 من قانون الولاية. ⁵⁸

عليها ضمناً بعد مرور مدة معينة وهذا من أجل تسهيل عمل المجالس الولائية وليس لتترك سلطة الوالي لكي يصادق عليها دون تقييد بمدة معينة أو عن طريق دفع هذه المداولة في حالة عدم مصادقة الوالي إلى وزارة الداخلية أو الوزارة المنتدبة للجماعات المحلية . حتى لا يستخدم هذا الحق بهدف عرقلة مشاريع المجالس الولائية خصوصاً و أنها تتعلق بالمسائل المالية التي هي عصب كل مشروع من المشاريع أو إحداث أي مؤسسة قد يراها المجلس الشعبي ألولائي ذات أهمية كبرى في حين يرى الوالي عكس ذلك.

الإلغاء:

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي ألولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلاناً مطلقاً أو بطلاناً نسبياً.

1-1 البطلان المطلق:

تعتبر باطلاً بطلاناً مطلقاً ويحكم القانون المداولات التي أوردها المادة 51 من قانون الولاية وذلك لإحدى الأسباب التالية:
أ- عدم الاختصاص:

حيث تعتبر غير قانونية أو باطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي ألولائي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحيته و اختصاصه من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي .

ب- مخالفة القانون:

ضماناً و سعياً لتجسيد مبدأ سيادة القانون تعتبر أيضاً مداولات المجلس الشعبي ألولائي باطلة بطلاناً مطلقاً إذا كانت مخالفة للتشريع (الدستور, القانون و التنظيم).⁵⁹

ج- مخالفة الشكل و الإجراءات:

قد حدد قانون الولاية قواعد تسيير المجلس الشعبي ألولائي من حيث دوراته و مداولاته و غيرها من الإجراءات و الكيفيات. وعليه فإن المداولات التي تتم لمخالفة لتلك الأشكال و الإجراءات تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً و لا يترتب عنها أي أثر قانوني.

2-البطلان النسبي:

سعيًا لشفافية و نزاهة العمل الإداري و مصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 52 من قانون الولاية على ما يلي: "تكون قابلة الإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي ألولائي المعينون بقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء" و إذا كان الاختصاص بإلغاء تلك المداولات يعود أصلاً لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسبب فإن المادة 53 من قانون الولاية و توسيعاً منها لعملية الرقابة تعطي حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات مع وقف التنفيذ لكل من الوالي و أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية. و يكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر و إلا اعتبرت المداولة نافذة و تدعيماً لرقابة قضائية على أعمال الإدارة تحول المادة 54 من قانون الولاية لرئيس المجلس الشعبي ألولائي بالرغم أنه ليس المتمثل القانوني للولاية إمكانية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية و ذلك طبقاً لقانون الإجراءات المدنية.

المطلب الثاني: أفاق الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة و مدى تفعيلها:

الفرع الأول: واقع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة.

إن الرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة و على أعمالها تبقى عاملاً معرقلاً لنشاط الجماعات المحلية و حرية مبادراتها، و لعل هذا ناتج و بشكل أساسي من التصور القائم لدى السلطات المركزية على عزز الجماعات المحلية عن تحقيق التنمية المنشودة و لذلك يستوجب أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطات الجماعات المحلية لمنع أي تجاوز قد يرتكبه النواب المنتخبون المحليون و قمع كل محاولة تتجاوز الحدود المنصوص عليها في القانون، لهذا تبقى الرقابة بنمطها التقليدي و بأسلوبها الكلاسيكي أنجع طريقة لحماية الإدارة المحلية من نفسها و لفرض حضور قوي ودائم للدولة⁽⁶⁰⁾.

نظام الوصاية الإدارية هو انعكاس لطبيعة النظام الممارس في الدولة (هل يغلب عليها الطابع المركزي أو اللامركزي؟) و كذلك هو انعكاس لدور هذه الأخيرة في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، و من ثم فهو يعكس مدى استقلالية أو تبعية الجماعات المحلية إلى السلطات المركزية في ممارسة صلاحياتها، وفي هذا الإطار فإن التنظيم الإداري في ظل التوجهات الاقتصادية والاجتماعية للدولة يحاول أن يجمع بين التمثيل الشعبي الذي ينعكس على المستوى القانوني في

60-أنظر : نصر الدين بن طيفور، (أي استقلالية للجماعات المحلية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مركز التوثيق والبحوث، المجلد 11، العدد 2-2001، ص 52.

شغل أجهزة تسيير الجماعات المحلية عن طريق الانتخاب وبشكل عام في تقوية سلطة الدولة القائمة أصلا على مبدأ المركزية والتي يجسدها الدور الفاعل لنظام الوصاية الإدارية.

ونظام الوصاية المطبق في الجزائر هو الذي يفسر تردد المشرع في مختلف القوانين التي تحكم سير الجماعات المحلية بالإقرار بالاستقلال الإداري و المالي الذي تقتضيه مبادئ النظام اللامركزي، إذ رغم تأكيده على مبدأ التمثيل الشعبي و التوسيع في مجال التدخل إلا أنه عمل على تدعيم سلطة الجهات الوصية (وزير الداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي والوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي) وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير الشؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية و هذا من شأنه أن يترك أثرا على أسلوب تسيير الجماعات المحلية، فبالإضافة إلى اعتبار الوالي جهة وصائية على البلديات قد أسندت له كل قوانين الولاية المتعاقبة و حتى القانون 09/90 مهمة التنفيذ على مستوى الولاية و هذا لا يتماشى و مبادئ الاستقلال الإداري و المالي مما يجعل الولاية صورة من صور اللامركزية الناقصة أو غير المكتملة.

يبدو أن هناك تفاوت بين الرقابة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها بحيث عرفت الرقابة على المجالس المنتخبة تطورا نوعيا في تنظيمها من خلال تخفيف الضغط الذي كانت تمارسه جهات الوصاية على المجالس المنتخبة بينما بقيت الرقابة على أعمالها تقريبا على حالها كما كانت عليه في ظل القوانين السابقة . و يمكن أن نلمس هذا التطور من خلال أحكام كل من القانون 08/90 و 09/90 المتعلقين بالبلدية و الولاية، بحيث تم التقييد من سلطة الجهة الوصية في الرقابة على أعضاء المجالس (الإقالة، التوقيف، الإقصاء) أو على المجالس ككل (حل المجالس المنتخبة) و هذا لتسهيل عمل المنتخبين و إعطائهم نوعا من الضمانات القانونية لممارسة الاختصاصات والمهام المسندة لهم و لا يسمح باللجوء إلى حل المجالس المنتخبة إلا في حالات حددت على سبيل الحصر في قانوني الجماعات المحلية ووفق أداة قانونية متميزة (مرسوم على مستوى مجلس الوزراء)، أما في مجال الرقابة على الأعمال فإنه رغم أن المادة 41 من قانون البلدية 08/90 التي تؤكد على المبدأ العام الذي يحكم نظام الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة القاضي بنفاذ مداورات المجلس الشعبي البلدي كأصل عام بمرور 15 يوم على إبداءها لدى الولاية إلا أن التحفظ الذي أعلنته المادة نفسها والمتمثل في إقرار الوالي بالإدلاء برأيه خلال فترة 15 يوم مع الإقرار له بسلطة إلغاء هذه المداورات بصفة مباشرة من شأنه أن يجعل قاعدة النفاذ المباشر لمداورات الجماعات المحلية تفتقد أي قيمة عملية، و نفس هذه الانتقادات يمكن تقديمها بالنسبة

للولاية طالما أن نظام الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي يخضع لنفس المبادئ ويضيف الأحكام التي تنظم الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، غير أن قانون الولاية الحالي 09/90 عاملا آخر يعرقل بدوره استقلاليتها كشخصية معنوية و يتمثل في تكريسه للدور المهيمن للوالي على الولاية الذي يعتبر الوالي الهيئة التنفيذية حين مدد العمل بالنظام الذي يكرسه قانون الولاية القديم الأمر 38/69 للمجلس المنتخب و هذا ما يمس بمصادقية الولاية كشخصية معنوية لامركزية.⁽⁶¹⁾

رغم أن كل من قانون الولاية و البلدية يجيز لرئيس المجلس المنتخب اللجوء إلى القضاء المختص للطعن في كل القرارات التي تتخذها السلطة الوصية و القاضية ببطلان أي مداولة أو المعلن عن إبطالها أو الرفض للتصديق عليها إلا أن هذه الإمكانية القانونية تبقى في نظرنا ذات أثر محدود لصيانة استقلالية الجماعات المحلية لا اعتبارات كثيرة منها ما يتعلق بطبيعة الطعن بالإلغاء في حد ذاته الذي يترتب عليه وقف تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الوصاية بمقتضى القانون ونظرا لطول إجراءات التقاضي التي تزيد من الفترة التي تظهر فيها نتيجة الطعن، و هذا ما يشكل حاجزا عمليا للجوء ممثلي الجماعات المحلية لهذا الطريق للحصول على إلغاء تصرفات جهات الوصاية، ومنها ما يتعلق بنقص الممارسة الديمقراطية وضعف الدور البيداغوجي للأحزاب السياسية لاسيما في ما يتعلق بمتابعة تطبيق منتخبيها للبرامج الاقتصادية و الاجتماعية التي كانت فيما سبق موضوع للحملة الانتخابية التي انتخبوا على أساسها لشغل هذه الوظائف المحلية.

وأهم عائق قانوني لتصرفات الجماعات المحلية و ممارستها لوظائفها يتمثل أساسا في سلطة الإلغاء المباشر الممارس من قبل الهيئات الوصية و هذا يتنافى من حيث المبدأ مع الاستقلال المقرر لها قانونا و يحتم ضرورة إعادة التفكير في نظام الوصاية الممارس على الجماعات المحلية⁽⁶²⁾.

كالرقابة على الانتخابات مثلا في الجزائر هو الشكل الحقيقي في تشكيل الهيئات المحلية لأنها لا تخضع لمعايير موضوعية بل تخضع للعروشية المحسوبية و الجهوية لكنه يبقى إيجابيا لا يمكن الاستغناء عنه لأنه عنصر يجسد فكرة المشاركة.

61-أنظر : نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 78.

62-أنظر : نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 79.

الفرع الثاني: إستراتيجية تفعيل الرقابة على مستوى المجالس المنتخبة المحلية.

إن عملية إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية تعود على الجماعات المحلية بالفائدة الكبيرة في مختلف المجالات يكون من خلال توفير مايلي⁽⁶³⁾:

1- إن من أهم شروط الرقابة هو أن تكون المجالس المسيرة تعبر عن إرادة الناخبين بصفة خاصة، أي أن ديمقراطية من الشعب وإلى الشعب يجب أن تكون ديمقراطية حقيقية وبمضمون اقتصادي , اجتماعي, ثقافي وسياسي إلى جانب المضمون الانتخابي.

2- تقويم الإختلال القائم في القوانين والتنظيمات المسيرة للمجالس المنتخبة المحلية حتى تملك المجالس المحلية استقلاليتها عن السلطة الوصية فيما يخص تدبير الشأن الجماعي على مستوى التسيير والتقرير وعلى مستوى البحث عن موارد جديدة بعيدا عن إئثار كاهل المواطنين ، والقيام بتنمية اقتصادية اجتماعية وثقافية لتوفير شروط حياة أحسن لمواطني الجماعة.

3- شروط الكفاءة العلمية والأدبية والقانونية في الترشح لشغل عضوية المجالس المحلية، حتى لا تسقط الجماعة بين أيدي مجلس يتكون من أعضاء يفتقدون الكفاءة والقدرة على تدبير الشأن الجماعي مما يبرر قيام السلطة المركزية بفرض وصايتها على هذه المجالس.

4- وضع حد للممارسات الإنتهازية التي تطبع سلوك الأعضاء عن طريق المراقبة والمحاسبة الفردية والجماعية من قبل الهيئة الناحبة ومن الحزب الذي ينتمي إليه العضو الإنتهازي حتى تتطهر الجماعات المحلية من كل أش كال الفساد التي لاثمر إلا برجوازية هجينة ومتخلفة.

5- وضع حد للتحايل على القانون عن طريق التدقيق في كل القوانين الجماعية وهذا لسد الطريق أمام الممارسات الإنتهازية التي تمارس التحايل على القانون.

6- جعل السلطة بيد المجلس واعتبار المكتب مجرد منفذ لما يفرزه المجلس من أجل وضع حد لكل أشكال السلطة المطلقة التي لا تنتج إلا الاستبداد الذي يتناقض جملة وتفصيلا مع العمل الديمقراطي.

7- وضع حد لسلطة الوصاية حتى تتمكن الجماعات المحلية من تقرير وتنفيذ ما تراه مناسبا لها على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لأن دور سلطة الوصاية

بالنسبة للجماعات المحلية هو دور معرقل في أغلب الأحيان ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يساعد على تسريع وتيرة التنمية.

الخاتمة

تعتبر الإدارة اللامركزية صورة من صور التنظيم الإداري للدولة الحديثة ، حيث حملتها الدولة بعض الأعباء وأعطتها المسؤولية في إتخاذ بعض القرارات وتنفيذها كما تجلت هذه الأخيرة في صورتين الأولى اللامركزية الإقليمية والثانية اللامركزية المرفقية التي وجدها المشرع في منح بعض المشاريع والمصالح العامة الشخصية المعنوية وبعض الإستقلالية عن الإدارة المركزية لتسهيل نشاطها فهي تمارس نشاط واحد أو عدة أنشطة متجانسة وإستندت في هذا الأسلوب على فكرة فنية تتصل بالكفاءة في إدارة المرافق العامة أما الإقليمية فتجسدت في هيتين هما : البلدية ،الولاية وهذا بمنح الدولة لهذين الجزئين من إقليمها بعض السلطات المركزية والإختصاصات المحلية مع منحها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي حيث أنها قامت على ثلاث عناصر الأول منح الشخصية المعنوية للوحدات المحلية وهذا لتقريب الإدارة من المواطن ومنح الإدارة المركزية فرصة التفرغ لإدارة المرافق القومية .ثانيا ضرورة إختيار المجالس المحلية عن طريق الإنتخابات وهذا تأكيدا لمبدأ الديمقراطية .ثالثا تمتع هاته الهيئات بإستقلال كافي والتخفيف من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية عليها (الرقابة الوصائية)

وقد تميزت إستقلالية الجماعات المحلية (البلدية ،الولاية) هي الأخرى بثلاث مظاهر تجلت في تكريس وجودها المادي والدستوري حيث إعترف المشرع بأن البلدية هي الجماعة القاعدية للجماعات الإقليمية وكان هذا أول إقرار دستوري.

ثانيا: وسيلة إنشاء البلدية والولاية أهم أداة لإنشائها هي القانون و هذا ما نص عليه الدستور الحالي في المادة 10/122 وأكدته القانون الخاص بهما.

ثالثا:يتمثل في الأسلوب المعتمد في إختيار مسيري الجماعات المحلية حيث أخذ الدستور الجزائري بقاعدة الإنتخاب .

رابعا:يتعلق بمباشرة نشاطها المتمثل في صورتين الصورة الأولى تجلت في نطاق اختصاصها و الذي يتعلق بكل من الشؤون المحلية المستشفة من المواثيق الجزائرية الوطنية و المحلية و الصورة الثانية في مدى حرية تدخلها فإن ليس لها الحق في التدخل إلا في بعض الأمور التي أوجب المشرع تدخلها فيها اجباريا.

وقد تكرر وجود الجماعات المحلية دستوريا وقانونيا وهذا ما نص عليه المشرع في الدستور الجزائري من خلال قانوني البلدية والولاية سنة 1990 وقد تميزت هذه الجماعات المحلية المنتخبة البلدية والولائية باختصاصات لكل واحدة منها ومن أبرز اختصاصات المجلس الشعبي البلدي يكلف المجلس بوضع مخطط تنموي ،القيام بالدراسات و الإحصاءات الإجتماعية ،رسم النسيج و العمران ،مناقشة مخطط البلدية ،القيام بمراقبة مستمرة للمشاريع العقارية وحماية

التراث العمراني والطبيعية أما صلاحيات رئيس هذا المجلس فتمثلت في: تمتعه بصفة ضابط الحلة المدنية كما يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية و غيرها من الاختصاصات في مختلف المجالات أما المجلس الشعبي الولائي نص عليها القانون الولائي وهذا يمنحه معالجة كل الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة فقد منح له التدخل في جميع المجالات الاقتصادية، الفلاحية، المالية، الاجتماعية، الثقافية، السياحية والتهيئة العمرانية وكذا التجهيزات و الهياكل الأساسية. أما الولي فحولت له اختصاصات باعتباره هيئة تنفيذية كذلك ممثل للدولة و يعتبر له ازدواجية في طبيعة الاختصاص أما بخصوص تسيير و عمل هذه المجالس المحلية المنتخبة فقد اعتمد المشرع الجزائري على أسس و أساليب قانونية يؤسسان عليها و يعملان بها وقد أجملها ووضحها في قانوني البلدية و الولاية وركزها على قاعدة الانتخاب الذي اعتبرها أكثر تجسيد للديمقراطية وكل هذه الأمور و السلطات المخولة لكلا المجلسين أخضعها تحت رقابة أسمكاها بالرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة فقد إعتبرت الحماية القانونية للموصى (الدولة) من أي أخطار أو مشاكل قد تسبب عن إهمال أو تعمد إداري وهذا حرص منها على وقوع مثل هذه الأخطاء وإعتمدت الدولة في وضعها هذه المراقبة على أساس قانوني يحدد شروط عمله وتجلت هذه الرقابة في مظاهر أهمها أن الإدارة اللامركزية إذا جردت من الرقابة المركزية فإننا نصبح أمام دويلات صغيرة كذلك الحفاظ على وحدة الدولة و ينبغي أن يكون الهدف من هذه الرقابة الوقاية من الوقوع في الأخطاء ورفع مستوى وأداء الجماعات المحلية.

وأخذت هذه الرقابة صور تجسدت في الرقابة على أعضاء المجالس وعلى المجالس كجهالاً كذلك على أعمال المجالس المحلية

فقد تمثلت الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي فقد حددها المشرع في ظل قانون 1990 وقد شملت الرقابة على الأعضاء وصاية الإيقاف وهذا مانصت عليه المادة 32 من قانون البلدية 1990 وصاية الإقصاء المادة 33 من نفس القانون ، وصاية الإقالة المادة 31 من قانون 1990 أما الرقابة على المجلس كهيئة (جهاز) فقد قسمها ومنتوسع فيها بعرض جميع الأسباب والحالات وبخصوص الرقابة على أعمال المجلس فقد ضمنها الأشكال التالية التصديق والبطلان أما الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي فأخذت هذه الأخيرة ثلاث صور الوصاية على أعضاء المجلس تمارس السلطة الوصية على أعضاء بصفتهم أفراد وتأخذ الأشكال التالية : الإستقالة (الإقالة الحكمية) حسب المادة 40 من قانون ولاية 1990 ، الإيقاف المادة 41 من نفس قانون ، الإقصاء المادة 32 من قانون 1990 الخاص بالولاية. أما الوصاية على أعمال المجلس فتكاد أن تكون مماثلة مع ما هو سائد في تنظيم البلدي فأخذت وصاية التصديق (الضمني ،

والصريح) المادة 43 من قانون 1990 للولاية ، الإلغاء أخذ ببطلان نسبي ومطلق حسب مواد 51، 53، 52 من نفس القانون

فقد وضعت هذه الرقابة الوصائية للمحافظة على مبدأ اللامركزية والديمقراطية والدقة في تنفيذ الأوامر الصادرة من السلطات العليا والسهر على حسن تسيير وتنظيم الإدارة.

قائمة المراجع والمصادر

❖ الكتب:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1996)
2. جعفر أنس، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ط 02 (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1988)
3. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية)
4. علي زغدود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، ط 01 (الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984)
5. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري (الجزائر : دار ربحانة، 2002)
6. عمار عوابدي ، القانون الإداري، ج01 (الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 2002)
7. محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (عنابة : دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2004)

❖ الأطروحات:

1. سعيدي شيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر في ضوء التعددية السياسية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام الجزائر، جامعة الجيلالي يابس ، 2006

❖ المقالات:

- بسمة عولمي ، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، من مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا ، جامعة باجي مختار ، العدد 04
- نصر الدين بن طيفور ، "أي إستقلالية للجماعات المحلية "، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد 11 (مركز التوثيق والبحوث ، 2001) العدد 02

****الفهرس ****

مقدمة:	01.....
الفصل الأول: اللامركزية الإدارية كإطار للمجالس المحلية المنتخبة	02.....
المبحث الأول: اللامركزية الإدارية ومظاهرها	03.....
المطلب الأول: الإدارة اللامركزية	04.....
الفرع الأول: تعريف الإدارة اللامركزية وأهدافها	05.....
الفرع الثاني: أشكال اللامركزية	07.....
المطلب الثاني: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية	09.....
الفرع الأول: الوجود المادي الجماعات المحلية	11.....
الفرع الثاني: اختصاص الجماعات المحلية	13.....
المبحث الثاني : المجالس المنتخبة المحلية " تسييرها وعملها "	14.....
المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي (كيفية تشكيله ،قواعد عمله وتسييره)	14.....
الفرع الأول: كيفية تشكيله ،قواعد عمله وتسييره	14.....
الفرع الثاني : نظام سيره وعمله	17.....
المطلب الثاني: المجلس الشعبي الولائي(كيفية تشكيله ،قواعد عمله وتسييره)	24.....
الفرع الأول : تشكيل المجالس الولائية	24.....
الفرع الثاني : قواعد عمله	27.....
الفرع الثالث: الوالي	29.....
الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة و أفاقها	31.....
المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية و مظاهرها	31.....
المطلب الأول : مفهوم الرقابة الوصائية و وسائلها	33.....
الفرع الأول :تعريف الرقابة الوصائية و أسسها:	33.....
الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية	34.....
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية	35.....
الفرع الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:	35.....
الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة جهاز	38.....
الفرع الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي:	46.....
المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي	49.....

المطلب الأول: الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية الولائية:	49
الفرع الأول: الاستقالة، الإقالة، الاقصاء.....	50
الفرع الثاني: الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي :	53
المطلب الثاني: أفاق الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة و مدى تفعيلها:	
الفرع الأول: واقع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة.....	55
الفرع الثاني: إستراتيجية تفعيل الرقابة على مستوى المجالس المنتخبة المحلية....	58
خاتمة:	61