



جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام

تحت إشراف الأستاذ:

كمال دريد

من إعداد الطالب:

عبد القادر معيفي

أمام لجنة المناقشة المكونة من الأساتذة:

رئيسا.	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د. ليزيد علي
مشرفا ومقررا.	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د. دريد كمال
عضوا مناقشا.	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د. سعودي باديس
عضوا مناقشا.	جامعة سطيف 2	أستاذ محاضر أ	د. بن أعراب محمد
عضوا مناقشا.	جامعة سوق أهراس	أستاذ	د. بو عمران عادل
عضوا مناقشا.	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر أ	د. شوقي يعيش تمام

سنة: 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"اقْرَأْ بِاسْمِ رَبِّكَ الَّذِي خَلَقَ ﴿1﴾ خَلَقَ الْإِنْسَانَ مِنْ

عَلَقٍ ﴿2﴾ اقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ ﴿3﴾ الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ

﴿4﴾ عَلَّمَ الْإِنْسَانَ مَا لَمْ يَعْلَمْ ﴿5﴾" سورة العلق من

الآية 1 إلى الآية 5.

"يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ

وَاللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١١﴾"

سورة المجادلة الآية 11.

شكر وعرّفان

الحمد لله الذي وفّقنا لهذا وما كنا لنوفّق لولا أن وفّقنا الله، الحمد لله حمدا كثيرا كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه.

قال تعالى: "وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ... " سورة إبراهيم الآية 7.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير وخالص العرفان والامتنان إلى أستاذي المشرف الأستاذ كمال دريد الذي شرفني بقبول الإشراف على هذا البحث، وعلى توجيهاته وتعاونته وتفهمه وصبره، فجزاه الله عنّي خير جزاء.

وإلى أساتذتي الكرام أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، على تحمّلهم عناء تصفح هذا البحث ومناقشته وإثرائه، فلهم مني جزيل الشكر والامتنان وجزاهم الله خير الجزاء. كما أتقدّم بأسمى عبارات الوفاء إلى أستاذي القدير مختار بوعبد الله الذي رعى هذا البحث في مهده، وإلى كل من ساعدني على انجازه من قريب أو من بعيد. فإلى هؤلاء جميعا أتوجه بخالص الامتنان، وجزيل الشكر والعرفان.

الإهداء

إلى من بلّغ الرسالة وأدى الأمانة ونصح الأمة إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيّدنا
ونبيّنا محمد عليه أفضل الصلاة وأزكى التسليم.

إلى روح والدي الطاهرة رحمه الله وأسكنه الفردوس الأعلى، وجعل هذا العمل
صدقة جارية له.

إلى الوالدة الكريمة حفظها الله وبارك في عمرها.

إلى إخواني وأخواتي وكل أفراد عائلتي صغيرا وكبيرا.

إلى أساتذتي وكل من علّمني حرفا في كل أطوار مساري الدّراسي.

إلى كل محب للعلم والمعرفة شغوف بالبحث عن الحقيقة.

إلى كل زملائي وأصدقائي وطلّبتني وكل من يعرفني وكل المخلصين في بلدي.

"عبد القادر معيفي"

مقدمة

تعتبر اللامركزية الإدارية إحدى أسلوبي التنظيم الإداري في الدولة إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية. فإذا كانت هذه الأخيرة أي المركزية الإدارية _كأسلوب تقليدي ساد رحا من الزمن في ظل الأنظمة الدكتاتورية والشمولية القديمة_ تتمثل في تركيز وحصر الوظيفة الإدارية للدولة في يد الإدارة المركزية في العاصمة.

فإن اللامركزية _كأسلوب حديث_ تتمثل في توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة، مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية. وإذا كانت اللامركزية المرفقية تستند فيها عملية التوزيع إلى أساس موضوعي لنوع النشاط، فإن اللامركزية الإقليمية _التي تشكل الإطار العام لهذه الدراسة_ تركز فيها عملية توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المستقلة على أساس إقليمي، لذلك فهي تعتبر أوضح وأكمل صور تطبيق اللامركزية من حيث توافر أركانها الأساسية. وعليه، تقوم اللامركزية الإقليمية على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تعهد بها الدولة إلى أجهزة إدارية محلية منتخبة لإدارتها، وتعترف لها في سبيل ذلك بالشخصية المعنوية، وما يترتب عنها من استقلال إداري عن الدولة يخولها سلطة القرار اللازمة لإدارتها وتسييرها، تحت رقابة الدولة وإشرافها.

لقد انتهى التفكير السياسي والقانوني في الدول الحديثة _على اختلاف توجهاتها السياسية والاقتصادية_ إلى أن حسن إدارة الشؤون العامة داخل الدولة يتطلب ضرورة الأخذ _بالإضافة

إلى أسلوب المركزية الإدارية الذي تفرضه حسن إدارة الشؤون العامة الوطنية_ الأخذ كذلك بنظام اللامركزية الإدارية، الذي تتطلبه كذلك حسن إدارة الشؤون العامة المحلية، مدفوعا إلى ذلك بعوامل أهمها:

- انتشار الوعي والأفكار الديمقراطية، وانتصار الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير الشؤون العامة على المستويين السياسي الوطني وامتداده إلى الإداري المحلي.
- تزايد مهام الدولة بعد تحولها من دولة حارسة، تقوم فقط بمهام الأمن والدفاع والقضاء إلى دولة حديثة متدخلة، تقوم_بالإضافة إلى وظائفها التقليدية_ بالتدخل في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وتقديم الخدمة العامة وتحقيق التنمية، ما دفعها إلى الاستعانة بالإدارة اللامركزية.
- يضاف إلى ذلك صعوبة إدارة مختلف أجزاء إقليم الدولة_على تفاوتها_ بأسلوب إداري مركزي واحد.

وهي أهم العوامل التي دفعت مجتمعة بالدولة في العصر الحديث إلى تبني نظام اللامركزية الإقليمية، بإشراك سكان الإقليم في إدارة شؤونهم المحلية.

إن درجة تجسيد اللامركزية على مستوى الأقاليم_وإن كانت في الحقيقة تختلف باختلاف الظروف والعوامل التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية بين الدول، الداخلية منها والخارجية_ فإنها تراعي خاصة اعتبارات مدى توفر درجة من الوعي الاجتماعي، والكفاءات

المحلية القادرة على تسيير المصالح المحلية للإقليم المعترف بها في إطار اللامركزية، من خلال اتخاذ القرارات السليمة، وهو ما يوفر ضمانا واقعية للنجاح في التسيير.

إن اللامركزية الإقليمية ترمي خاصة إلى تحقيق أهداف سياسية، تتمثل في تكريس ديمقراطية الإدارة المحلية، التي تتحقق من خلال تسيير سكان كل إقليم لشؤونهم المحلية بأنفسهم، عن طريق ممثليهم المنتخبين من طرفهم في الأجهزة الإدارية للإدارة المحلية. وأهداف إدارية، تتمثل في تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، وتقريب الإدارة من المواطن، وكذا إدارة شؤون كل إقليم في ظل التفاوت حسب خصوصياته المحلية. وهي أهداف يتطلب حسن بلوغها، توفير سبل شرعية المجالس، وتمكينها من الوسائل اللازمة لإنجاز مهامها، وعلى رأسها تمكينها من سلطة القرار.

أهمية دراسة الموضوع.

وتأسيسا على هذا التقديم، فإن السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (موضوع هذه الأطروحة) تحظى بأهمية بالغة من الناحيتين العلمية والعملية:

حيث تظهر أهميتها العلمية في الدراسة القانونية، كتعبير حقيقي عن تبنى المشرع لنظرية اللامركزية الإدارية للأقاليم، والتي تجد تطبيقها في الجزائر في نظام البلدية والولاية. وكمعيار لاستقلال الهيئات المحلية.

حيث تتناسب درجة اللامركزية والاستقلالية في هذا الإطار أساسا مع مدى استقلالية الهيئات المحلية بسلطة القرار.

أو بعبارة أخرى، فإن السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، تجد أهميتها كمؤشر للتدليل عن مدى الوجود الفعلي لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، من خلال مدى تمتع أجهزة الهيئات الإدارية الإقليمية _ كجزء من الإدارة العامة مستقل عن الدولة في إطار هذا النظام أي اللامركزية الإدارية الإقليمية _ بسلطة القرار، كأحدى أهم امتيازات السلطة العامة.

كما تجد السلطة التقريرية أهميتها العملية، كوسيلة قانونية لممارسة الصلاحيات المحلية؛ حيث تباشر المجالس المحلية المنتخبة كافة الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون عن طريق التداول والتقرير أو البت فيها بالأغلبية. وهي الوسيلة التي تتفاعل وتتكامل مع بقية وسائل الإدارة الأخرى، المادية والبشرية، الضرورية للنهوض بأعباء الإدارة المحلية، من أجل حسن تسيير الشؤون المحلية، وتقديم الخدمة العمومية، وتحقيق التنمية المستدامة والمصلحة العامة لصالح كل سكان الإقليم.

أسباب اختيار الموضوع.

وقد اخترت هذا الموضوع للبحث لأسباب موضوعية وأخرى شخصية، منها خاصة:

_ الأهمية النظرية للإدارة المحلية في التنظيم الإداري للدولة، من مختلف الجوانب الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، وما ينبغي أن تتوفر عليه من إمكانيات ووسائل (سلطة القرار)، ومدى سلامة إسقاط ذلك على التجربة الجزائرية.

_ تجدد إصلاح نظام الإدارة المحلية يدفع إلى تجديد إعادة دراسة هذه الإصلاحات، لتقييمها والوقوف على مدى قدرتها على تحقيق الأهداف المنشودة، وتشخيص مكامن القصور.

_ الصعوبات التي تعاني منها العديد من البلديات والولايات، والتي تتجلى في العجز أو الضعف العملي في ممارسة الاختصاصات المخولة إليها قانونا، وضعف الأداء الواقعي في بلوغ الأهداف الأساسية، وما ينبغي أن تحقّقه في حياة الناس من مساهمة في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين والاستجابة لانشغالاتهم، تقديم الخدمة العامة وتحقيق التنمية الشاملة المستدامة. وهو ما يدفع إلى دراسة هذا الموضوع لتحديد هذه الصعوبات، وأسباب هذا الضعف، واقتراح الحلول بشأنها.

_ تزايد الاهتمام والنقاش والدراسات العلمية بموضوع الإدارة المحلية وسبل إصلاحها، في ظل تزايد انتشار العولمة والانفتاح والأفكار الديمقراطية، ما يدفع إلى التفاعل مع هذه الأفكار عن طريق الدراسة العلمية (القانونية)، لمقاومة تأثيراتها السلبية والاستفادة من مخرجاتها الإيجابية المتوافقة مع الخصوصية الوطنية.

كما لا يخفي الباحث أسباب ذاتية لدراسة هذا الموضوع منها:

_ الرغبة الشخصية في دراسة مواضيع الإدارة المحلية.

_ شعوري كمواطن يتأثر بالواقع المحلي: يلاحظ، يتأمل، يفكر، ويربط بين التطبيق القانوني

للإدارة المحلية والأداء الفعلي لها، والمقاربة بين جوانبها نظريا وعمليا.

إشكالية البحث.

لقد بادرت الجزائر مبكراً _بُعِيد الاستقلال مباشرة_ إلى تبني نظام اللامركزية الإقليمية، وهو

ما أسست له الدساتير الجزائرية المتعاقبة وصولاً إلى دستور الجمهورية لسنة 2020، الذي جاء

في مادته 19: "يمثل المجلس المنتخَب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وجاء في مادته 17: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...".

ونظمته بالتوازي مع ذلك القوانين المتعاقبة كذلك للبلدية والولاية، والتي أجمعت كلها على اعتبار المجلس المحلي المنتخب الهيئة التداولية (التقريرية) للجماعة الإقليمية، وصولاً إلى القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول حالياً، وهما القانونين الذين سنتم دراسة موضوع هذه الأطروحة (السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة) أساساً في إطارهما، باعتبارهما آخر الإصلاحات التشريعية التي تنظم هذا الموضوع.

إن السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في تطبيقات نظام اللامركزية الإقليمية _ التي يمثلها في الجزائر نظام البلدية والولاية _ ترتبط بلا شك بمستوى الاستقلالية، الذي يحدده المشرع من خلال ضمانات تكريسها ووسائل تفعيلها، وما يمكن أن يحد منها من تشدد في الرقابة الوصائية، وضعف في الإمكانيات المادية والبشرية واختلافها بين الأقاليم، وهو الضعف والاختلاف الذي ينعكس منطقياً على استقلالية السلطة التقريرية لكل مجلس، تبعاً لإمكاناته وواقعه.

واستناداً إلى ما تقدم يبرز طرح الإشكالية الرئيسية الآتية: إلى أي مدى تتمتع المجالس المحلية المنتخبة _ في ظل المنظومة القانونية المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية _ بسلطة تقريرية حقيقية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بصورة فعلية؟.

وما يمكن أن يتفرع عنها من إشكاليات جزئية تتمحور أساسا حول: أسس ومكانة سلطة القرار في نظرية اللامركزية الإقليمية؟، ومدى تكريسها القانوني في تطبيقات الإدارة المحلية الجزائرية على مستوى البلدية والولاية؟، وكذا ما يمكن أن يحد منها خاصة من رقابة إدارية في إطار الوصاية المركزية على أهميتها، ومن ضعف في الوسائل الأخرى المرتبطة بها، البشرية منها والمادية؟.

أهداف الدراسة.

تهدف هذه الدراسة خاصة إلى:

- _ إبراز مكانة سلطة القرار في نظام اللامركزية الإقليمية، وقيمه كآلية لتجسيدها عمليا.
- _ التأكيد على ارتباط قوة وفعالية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة بدرجة شرعية انتخاب هذه المجالس، ومدى الانفتاح والتعاطي الإيجابي لأعضائها مع محيطها السياسي والاجتماعي، وإشراك مجتمعها المحلي في اتخاذ هذه القرارات، بما يساهم في ترشيدها وفعاليتها.
- _ توضيح مجال ونطاق وإجراءات ممارستها.
- _ كشف المعوقات القانونية والعملية التي تحد من سلطة تقرير المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة صلاحياتها، وأفاق الحد منها.

منهج الدراسة.

وسنعمد في دراسة هذا الموضوع بالأساس على أدوات المنهج التحليلي المناسب للدراسات القانونية، لتحليل النصوص المكونة للمنظومة القانونية (الواسعة) المؤطرة لموضوع السلطة

التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، واستخراج الأحكام القانونية منها، ومناقشتها وتفسيرها ونقدها والتعليق عليها، على ضوء المبادئ النظرية وإفرازات التطبيق العملي، واستخلاص النتائج منها.

الدراسات السابقة.

وقد اعتمدنا في هذه الأطروحة على دراسات سابقة عديدة من مؤلفات، رسائل ومقالات علمية، وإن كانت هذه الدراسات لم تتناول بالتحديد موضوع السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، وإنما تتناول بصفة عامة مواضيع اللامركزية الإدارية (الإقليمية) أو استقلال الإدارة المحلية. ولما كان القرار المحلي يعد محور نظام اللامركزية، فقد استفدنا منها بصفة عامة في إنجاز هذا الموضوع، ومن أهم هذه الدراسات نذكر:

_ مذكرة ماجستير بعنوان "النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي"، للباحث عيساني عبد الحميد، السنة الجامعية 2010-2011، وهي دراسة قسمها الباحث إلى فصلين، تناول في الفصل الأول نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي كآلية للمشاركة في التسيير، تطرق فيه على الخصوص إلى المجلس المنتخب باعتباره قاعدة اللامركزية الإدارية، والمداولة باعتبارها وسيلة عمل المجلس، وكذا القوة التنفيذية للمداولة. بينما خصص الفصل الثاني للرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

_ أطروحة دكتوراه بعنوان "استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري"، للباحثة برازة وهيبة، سنة 2017، بحثت في بابها الأول مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية في التشريع الجزائري، من خلال دراسة المظاهر المكرسة لاستقلالية هذه الجماعات في جوانبها

العضوية والوظيفية، وتطرقت في الباب الثاني منها إلى حدود استقلالية الجماعات الإقليمية، التي تعود _حسب الباحثة_ إلى تعثر النظام الانتخابي في تفعيل استقلالية هذه الجماعات الإقليمية، وشدة الرقابة الوصائية المطبقة عليها، كما تعود كذلك إلى صورية الاستقلالية المالية التي تحول دون تحقيق أهدافها التي أنشأت من أجلها وتعرقل تقدمها، لتصل إلى نتيجة أن المشرع لم يحسم بشأن مسألة استقلالية البلدية والولاية، مما جعلها في تبعية إدارية ومالية للسلطة المركزية.

_ أطروحة دكتوراه بعنوان "الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -واقع وآفاق-"، للباحث ثابتي بوحانة، السنة الجامعية 2014-2015، وهي أطروحة عالج فيها صاحبها في بابين، مدى نجاح المشرع الجزائري في إقامة الموازنة بين فكريتي الاستقلال والرقابة على مستوى تطبيقات اللامركزية الإقليمية للبلدية والولاية. ليصل إلى أن استقلال هذه الجماعات _وإن تم الاعتراف به على نطاق واسع_ إلا أن تكريسه فعليا كثيرا ما يصطدم بمجموعة من العوامل القانونية، السياسية، البشرية والمالية التي تحد منه.

خطة البحث.

ولحل الإشكالية العامة التي يطرحها موضوع هذه الرسالة، وما تفرع عنها من إشكاليات جزئية تُطرح كل منها حول جزء من أجزاء موضوعها، قمنا بتقسيم هذا البحث تقسيم ثنائي إلى بابين، تطرقنا في الباب الأول منهما إلى السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة بين الأسس النظرية والتكريس التشريعي، والذي عرضنا في فصله الأول مكانة السلطة التقريرية للمجالس

المحلية المنتخبة في نظام اللامركزية الإدارية، وفي فصله الثاني لممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في التشريع الجزائري.

في حين درسنا في الباب الثاني حدود هذه السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، والذي تم تقسيمه كذلك إلى فصلين تعرضنا في الفصل الأول منه إلى الرقابة على السلطة التقريرية، وفي الفصل الثاني إلى ضعف وسائل ممارستها من موارد مادية وبشرية.

الباب الأول: السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة بين الأسس النظرية والتكريس

التشريعي.

تطبيقاً لنظرية اللامركزية الإقليمية، تنشأ الدولة هيئات محلية إدارية على مستوى الأقاليم، وتسند لها إدارة المصالح المحلية تحت إشرافها ورقابتها.

إلا أنه، وحتى تتمكن هذه الهيئات المحلية المنتخبة المنشأة في إطار نظام اللامركزية الإقليمية، من القيام بمهامها وتحقيق أهدافها التي أنشأت من أجلها، ينبغي أن تتمتع بالاستقلال القانوني عن الدولة، الأمر الذي يخولها سلطة اتخاذ القرارات اللازمة لإدارة الاختصاصات المسندة إليها، كما ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية المنتخبة _ باعتبارها تعبيراً عن ديمقراطية نظام الدولة (الإدارة) والأصل التاريخي لمبدأ سيادة حكم الشعب _ بحرية المبادرة في ممارسة سلطتها التقريرية، وأن تكون قراراتها في حدود اختصاصاتها نافذة بذاتها، ما لم يخضعها المشرع لتصديق سلطة إدارية أخرى.

واستناداً على ذلك، يمكن اعتبار فكرة مدى تمتع الهيئات المحلية المنتخبة بسلطة تقريرية حقيقية في نظرية اللامركزية الإقليمية، وتطبيقاتها على مستوى البلدية والولاية في الجزائر، بمثابة مؤشر للتعبير عن مدى ديمقراطية النظام الإداري في الدولة، من خلال التعبير عن مكانة الهيئات اللامركزية الإقليمية في هذا النظام (الفصل الأول). يعمل المشرع على تكريسها في القوانين المنظمة للبلدية والولاية، من خلال تحديد نطاق وإجراءات وأشكال ممارستها (الفصل الثاني).

الفصل الأول: مكانة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في نظام اللامركزية

الإدارية (التأسيس وانعكاسات التنظيم).

إن الوقوف على فكرة مكانة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في نظام اللامركزية الإدارية (الإقليمية) _على الرغم من أنها تبدو للوهلة الأولى ليست أكثر من الاعتراف القانوني للمجالس المحلية المنتخبة بالتداول في الشؤون التي تدخل في اختصاصها_ يتطلب في تقديرنا تأصيل هذه الفكرة بالرجوع إلى أسسها، خاصة منها النظرية المتمثلة في نظرية اللامركزية الإدارية، لتفسير أبعادها، وتحديد مقوماتها وشروطها التي تقوم عليها، والأسس القانونية المتمثلة في مدى وكيفية الأخذ بها من المشرع الجزائري (المبحث الأول)، قبل التطرق إلى انعكاس تكوين المجلس المحلي _باعتباره قاعدة للامركزية التقرير الإدارية على مستوى الأقاليم_ عليها، وإلى المداولة، كآلية قانونية لممارستها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أساس السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

إن السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، تجد أساسها (أصلها) النظري كما أسلفنا في نظرية اللامركزية الإدارية في صورتها الإقليمية (المطلب الأول)، وأساسها القانوني في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية المتعاقبة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس النظري للسلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة: نظرية

اللامركزية الإدارية (الإقليمية).

يدفع ارتباط فكرة السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة بالمبادئ العامة لنظرية اللامركزية

الإدارية، التطرق_ولو بإيجاز_ إلى تعريف اللامركزية الإدارية (الفرع الأول)، وإلى أركانها التي

تقوم عليها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإقليمية.

1_ يعرف الأستاذ Waline اللامركزية الإقليمية بأنها: نقل أو تحويل سلطة إصدار قرارات

إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين¹.

2_ ويرى الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة

في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها

وظيفتها الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية"².

3_ ويعرف الدكتور عادل محمود حمدي هذا النظام: "بأنه يتضمن توزيع الوظيفة بين الحكومة

(السلطة المركزية) وبين هيئات محلية منتخبة وتمثل تمثيلاً صادقاً للسكان المحليين ويكون لها

سلطة البت والتصرف في المسائل التي تخص مصالح هؤلاء السكان المحليين تحت رقابة السلطة

المركزية"³.

¹ - عن علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثانية، سنة 2007، ص97. ليستخلص الأستاذ الشطناوي نفسه أن اللامركزية الإقليمية تقوم على فكرة جوهرية تتمثل في الاعتراف بقدرة ومقدرة سكان الوحدات المحلية على إدارة شؤونهم الخاصة بأنفسهم: علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص98.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة مصر، طبعة منقحة ومزينة طبقاً لأحدث التعديلات، سنة 1992، ص65.

³ - عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة مصر، الطبعة الأولى، سنة 1973، ص 19.

4_ ويعرف محمد علي الخلايلة اللامركزية الإقليمية بقوله: "تعني اللامركزية الإدارية وباختصار شديد_ تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالاً بالجمهور وفي أغلب الأحيان منتخبا من قبل الأفراد أنفسهم، ويتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف ورقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية"¹.

5_ وقد عرف الدكتور عمار عوابدي النظام الإداري اللامركزي بأنه: "ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة، بين الإدارة المركزية _الحكومة_ وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة، ومتخصصة على أساس إقليم جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي _مصلحي_ من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية"².

6_ عند محمد الصغير بعلي يعرف الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي اللامركزية الإدارية عموماً أي بصورتها الإقليمية والمرفقية على أنها: "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونياً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"³.

¹- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2009، ص40.

²- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، سنة 2014، ص239.

³- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، غابة الجزائر، سنة 2013، ص 19، 20.

ويعتبر الدكتور ونؤيده في ذلك_ أن اللامركزية الإقليمية هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، لكونها تقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية¹. كما سنوضحه لاحقاً.

حيث أن اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية تركز على الاختصاص الإقليمي (النطاق الجغرافي)، أين تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدية والولاية)، وإلا كانت قراراتها وأعمالها مشوبة بعيب تجاوز الاختصاص الإقليمي، مما يعرضها للإلغاء في حالة الطعن فيها².

7_ ويعرفها ريفيرو (Rivero) بقوله:

"Le seul de la décentralisation se trouve donc franchi si la loi accorde à des organes élus par une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales"³.

أي يبدأ وجود النظام اللامركزي باجتياز العتبة التي يمنح فيها القانون لأعضاء منتخبين من جماعة ذات شخصية معنوية سلطة اتخاذ القرار في كل أو بعض الشؤون المحلية.

وهو ما يعني أن اللامركزية الإدارية (الإقليمية) توجد حينما توجد أو تمنح للهيئات المحلية المنتخبة سلطة اتخاذ القرار، وهو ما يعني كذلك بمفهوم المخالفة أن اللامركزية الإدارية لا توجد

¹- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص34.

²- المرجع نفسه، ص34.

³- Rivero , droit administratif, Dalloz, 1965 , p280.

حينما لا تمنح للهيئات المحلية المنتخبة هذه السلطة. فاللامركزية الإدارية إذن تدور وجودا وعدمها مع السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة¹.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.

وسنتناول بالدراسة في هذا الإطار أركان اللامركزية الإدارية (الإقليمية) من: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية (الفقرة الأولى)، استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة هذه المصالح المحلية (الفقرة الثانية)، مبرزين عند دراسة كل ركن من هذه الأركان، علاقته بسلطة اتخاذ القرار وأهميتها في النهوض بنظام اللامركزية الإقليمية.

الفقرة الأولى: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.

وتتمثل المصالح المحلية في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الاحتياجات والمصالح أو الشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة. ويمثل اعتراف القانون بوجود هذه المصالح المحلية المتميزة فعلا عن المصالح الوطنية، الركن الأساسي لنظام اللامركزية الإدارية، الذي تتوزع فيه الوظيفة الإدارية على أساس هذا التمايز، حيث تتولى الإدارة المركزية إدارة المصالح الوطنية، وتتخلى عن المصالح المحلية للهيئات المحلية لكونها الأقدر على إشباعها².

¹- يذهب الأستاذ الدكتور نواف كنعان في علم الإدارة إلى ما يقترب من هذا المعنى في قوله: "كما أن توقف اتخاذ القرارات مهما كان نوعها يؤدي إلى تعطيل العمل وتوقف النشاطات والتصرفات، مما يؤدي إلى اضمحلال المنظمة وزوالها"، ولمزيد من التوضيح أنظر: نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار السادس، سنة 2003، ص 09.

²- أنظر محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 20، 21.
- أنظر في ذلك أيضا حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، سنة 1982، ص 15 وما بعدها.

تجدر الإشارة إلى أن مسألة تحديد المصالح المحلية والمصالح الوطنية، هي مسألة نسبية _فضلا عن الاعتبارات السياسية في كثير من الأحيان في عملية التحديد، حيث يضيق ما يدخل في إطار الشؤون المحلية مثلا حينما تسعى السلطة المركزية الحاكمة إلى السيطرة على مختلف أجزاء الدولة¹_ تختلف هذه المسألة من دولة إلى أخرى، فما يعد مصلحة وطنية في دولة نامية لا يعد كذلك في دولة متطورة، كما انه وفي نفس الدولة قد تتغير النظرة إلى المصلحة وتصنيفها وطنية أو محلية من فترة إلى أخرى².

وبصفة عامة، فإن المشرع هو الذي يحدد ما يعتبر مصالح وطنية وما يعتبر مصالح محلية وفقا لإحدى الأسلوبين التاليين:

أولاً: الأسلوب الانجليزي في توزيع الاختصاص: وسنتأوله من حيث المفهوم (أ)، مستخلصين انعكاسه على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (ب).

أ_ مفهومه: يحدد المشرع الانجليزي اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر، بحيث يشمل اختصاص السلطة المركزية كل ما لم تمنحه النصوص للهيئات المحلية. ويمكن القول بأن النظام القانوني في بريطانيا يفتقر إلى تشريع عام موحد في هذا المجال، كما أن الهيئات المحلية لا تمارس إلا الوظائف المحددة بالقانون على سبيل الحصر والتحديد.

¹- أنظر علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 101، 102.
²- أنظر محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 46، 47.

ويمكن للهيئات المحلية إذا رغبت في المزيد من الاختصاصات أن تلجأ إلى الطرق المقررة قانوناً لتوسيع اختصاصاتها، وقد يكون هذا التوسع بإجراء عام أو إجراء خاص بمجلس معين ويتم ذلك بواسطة القانون، الذي يخول السلطة المحلية إنشاء مرافق جديدة بشكل إجباري أو اختياري. وعلى هذا الأساس فإن النظام البرلماني يتميز بمرونة وملاءمته للظروف المحلية، التي قد تختلف من سلطة محلية إلى أخرى، فإلى جانب الاختصاصات العامة التي تتمتع بها سائر المجالس المحلية التي هي من نوع واحد، هناك اختصاصات معينة يمكن منحها لسلطة محلية أو لأخرى طبقاً لظروفها واحتياجاتها¹.

ب_ انعكاسه على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة: رغم اختلاف حجم ونوع الاختصاصات بين الوحدات المحلية الناجم عن اختلاف القانون في هذا المجال، يحقق أسلوب التحديد الحصري لاختصاصات الهيئات المحلية _فضلاً عن تجنب التنازع مع السلطة المركزية حول الاختصاصات بسبب وضوحها²_ استقلال هذه الهيئات المحلية، ومن ثم ينعكس إيجاباً على سلطتها التقريرية، ويتحقق ذلك من خلال التناسب بين حجم ونوع الاختصاصات الممنوحة لكل وحدة محلية مع إمكانياتها واحتياجاتها، الأمر الذي يتيح لكل وحدة إدارية القدرة الفعلية على ممارستها، خصوصاً أن النظام البريطاني يتميز بتخفيف الرقابة على المجالس المحلية³.

ثانياً: الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص: وسنتناوله هو الآخر من حيث المفهوم (أ)،

مستخلصين كذلك انعكاساته على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (ب).

¹ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2004، ص 273.

² - محمد علي الخليلي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 49.

³ - وهيبه برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 11-10-2017، ص 108، 109.

أ_ مفهومه: وفقا لهذا الأسلوب يمكن للهيئات المحلية ممارسة كافة الشؤون ذات الطابع المحلي، وما عدا ذلك من الاختصاصات التي تتصل بالصالح الوطني العام فيتترك أمرها للسلطة المركزية، وذلك إعمالا للمبدأ العام الجاري به العمل، وهو أن جميع الاختصاصات الدائرة في الإقليم هي من اختصاصات الجماعات المحلية، إلا ما استثنى بنص.

وعليه، يفهم من الأسلوب الفرنسي، إطلاقه لاختصاصات الجماعات المحلية وتقييده بالنسبة للسلطة المركزية والتي لا يمكنها التدخل في اختصاصات الوحدات المحلية، على اعتبار أن العنصر الأساسي للامركزية الإدارية، هو الطابع غير المحدود لاختصاصات المجالس المحلية¹.

ب_ انعكاسه على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة: رغم أن هذا الأسلوب يحقق المرونة اللازمة للمجالس المحلية لإشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة، كما يمكنها من حرية المبادرة والابتكار لإنشاء وإدارة المرافق المحلية الضرورية كلما تغيرت الظروف والمصالح².
وعليه، فإن هذا الأسلوب يتلاءم مع فكرة الاستقلالية، لما يحققه من حرية واسعة للجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها المحلية³، كونه يؤدي إلى كثرة الاختصاصات، وهو ما يضمن مجال واسع للتصرف واتخاذ القرارات على المستوى المحلي⁴.

إلا أنه يمكن القول أن هذا الأسلوب واقعيًا، وفي أحيان كثيرة_ ينعكس سلبًا على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، لأنه يسند للمجالس المحلية بشكل عام اختصاصات كثيرة غير محددة بدقة، مبهمة وغامضة، وهو ما ينتج_بالإضافة إلى كثرة المنازعات حول

¹- وهيبه برازة، استقلالية المجالس المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 104.

²- محمد علي الخليلية، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 48.

³- عادل بوعمران، البلدة في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، سنة 2010، ص 29.

⁴- وهيبه برازة، المرجع السابق، ص 107.

الاختصاص وضياع المسؤولية¹ _ ضرورة إحالتها على السلطة التنفيذية لتفصيلها وتوضيحها عن طريق التنظيم والتي يمكن أن تضيق منها، بما يشكل خطورة كبيرة على استقلالية الوحدات المحلية². إضافة إلى أن وحدة الاختصاصات _ في ظل وحدة القانون _ المسندة إلى كل الهيئات المحلية، المختلفة واقعيًا، من ناحية الاحتياجات والوسائل والإمكانيات، يجعل الكثير منها _ في كثير من الحالات _ إمكانية قانونية، تمارس كل هيئة محلية فعليًا منها ما يتناسب مع ظروفها وقدرتها.

الفقرة الثانية: استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة المصالح المحلية.

ويتحقق استقلال هذه الهيئات الإدارية المحلية ككيان قانوني منفصل عن الدولة، عن طريق الاعتراف لها بألية الشخصية القانونية، وما يترتب على هذا الاستقلال (القانوني)، من استقلال مالي واستقلال إداري أي التمتع بسلطة القرار (أولاً)، هذه السلطة التقريرية التي تعتبر في ذات الوقت أهم معايير استقلال الهيئات الإدارية (ثانياً).

أولاً: وسيلة تحقيق استقلال الهيئات المحلية (الشخصية المعنوية): تلعب الشخصية المعنوية

كألية قانونية أهمية كبيرة في تحقيق استقلال الهيئات المحلية، وانفصالها القانوني عن الدولة ومباشرة وظائفها، وسنتناول فيما يلي الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للبلدية والولاية (أ)، ثم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة (ب)، وما يترتب على ذلك من نتائج.

¹ محمد علي الخليلي، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 48.

² وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 107.

أ_ الاعتراف للبلدية والولاية بالشخصية الاعتبارية: اعترف المشرع الجزائري للبلدية والولاية بالشخصية الاعتبارية في القانون المدني¹ باعتباره الشريعة العامة للقانون، وهو ما يتجلى في المادة 49 منه التي تنص على: "الأشخاص الاعتبارية هي:

_ الدولة، الولاية، البلدية.

_ المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

_ الشركات المدنية والتجارية.

_ الجمعيات والمؤسسات.

_ الوقف.

_ كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية".

وبهذا الاعتراف بالشخصية الاعتبارية للبلدية والولاية يتحقق لها _ شأنها في ذلك شأن بقية الأشخاص الاعتبارية _ الوجود القانوني، فتصبح كيان قانوني مستقل، فما هو المقصود بالشخصية الاعتبارية أو المعنوية؟ (1)، وما هي النتائج العامة المترتبة عنها؟ (2).

1_ **تعريف الشخصية المعنوية:** تعرّف الشخصية المعنوية على أنها: "مجموعة من الأموال أو

الأشخاص أو الأموال والأشخاص معا تستهدف تحقيق غرض معين، اعترف لها القانون

بالشخصية القانونية"². ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق والتحمل

بالالتزامات³.

¹- أمر رقم 58-75، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

²- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دون دار نشر، دون بلد نشر، الطبعة الثالثة، دون تاريخ نشر، ص 39.

³- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 9.

2_ النتائج العامة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية: ذكر المشرع الجزائري أهم النتائج العامة المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية (التي يشترك فيها أشخاص القانون العام والخاص على حدٍ سواء) في المادة 50 من القانون المدني والتي تنص على: "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصاً:

_ ذمة مالية.

_ أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي قررها القانون.

_ موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

_ الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في

نظر القانون الداخلي في الجزائر.

_ نائب يعبر عن إرادتها.

_ حق التقاضي".

إذن، فالشخصية القانونية هي التي تمنح للشخص المعنوي الوجود القانوني والاستقلال فيصبح له كيان قانوني مستقل، يتمتع في الحدود التي يقرها له القانون_ بكل الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان (الشخص الطبيعي)، فيكون له خاصة اسم ومقر خاص به، وتصبح له القدرة أو الأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات والقيام بالتصرفات القانونية المنتجة لآثارها القانونية، وتحمل المسؤولية عنها، كما يكون له نائب (شخص طبيعي) يعبر عن إرادته.

ب_ الاعتراف للبلدية والولاية بالشخصية المعنوية العامة: إن الشخصية المعنوية كركن من أركان اللامركزية الإدارية (الإقليمية) هي التي تمنح الوجود القانوني للهيئات الإدارية المحلية، وبالتالي تحقق لها الانفصال والاستقلال القانوني عن الدولة، فبالإضافة إلى اعتراف المشرع للبلدية والولاية بالشخصية الاعتبارية في الشريعة العامة (القانون المدني)، وما يترتب على ذلك من نتائج قانونية كما سبق التطرق إليه، اعترف المشرع للبلدية والولاية كذلك بالشخصية المعنوية العامة بموجب القوانين المنظمة لهذه الجماعات الإقليمية (كقوانين إدارية)، وهو ما جاءت به المادة الأولى من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص على: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."، والمادة الأولى من القانون 07-12 المتعلق بالولاية التي تنص على: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."، حيث تكتسي الشخصية المعنوية في القانوني الإداري (وخاصة بالنسبة للتنظيم الإداري) أهمية كبيرة، ذلك أن الإدارة العامة بالدولة هي في النهاية مجموعة الأشخاص المعنوية العامة (دولة، ولايات، بلديات، مؤسسات عامة)، كما تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية فيها¹، وسنتناول فيما يلي أهمية الشخصية القانونية في القانون الإداري (1)، وما يترتب عنها من نتائج خاصة (2).

1_ أهمية الشخصية القانونية العامة: مع أن نظرية الشخصية المعنوية _وبصرف النظر عن

طبيعتها_ قد نشأت في إطار القانون الخاص، وهو ما قد يفسر ربما العلة في أن أحكام الشخصية

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 09، 10.

المعنوية عموماً بما فيها من أشخاص معنوية عامة وأشخاص معنوية خاصة_ قد وردت في نصوص القانون المدني.

إلا أن نظرية الشخصية المعنوية من الناحية العملية، تحتل أهمية أكبر بكثير في نطاق القانون العام والقانون الإداري عنه في القانون الخاص، لأن هذا القانون الأخير يعطي جل عنايته للأفراد أي الأشخاص الطبيعيين، الذين لهم الغلبة في المعاملات بالمقارنة بالأشخاص المعنوية الخاصة. أما القانون العام والقانون الإداري فهما لا يعرفان إلا الأشخاص المعنوية العامة، فالإدارة العامة بأنواعها مركزية أو لامركزية، ليست سوى أجهزة للأشخاص المعنوية العامة كالدولة والولاية مثلاً، قد يقال أن الذي يتصرف من الناحية العملية هم الموظفون العموميون بدرجاتهم المختلفة، وهم أفراد أي أشخاص طبيعية، إلا أنهم لا يعملون باسمهم ولحسابهم الشخصي، وإنما يعملون في القانون والواقع باسم ولحساب الشخص المعنوي العام. وسنتناول في هذا الصدد بشيء من التفصيل أهمية فكرة الشخصية المعنوية في نطاق التنظيم الإداري من الناحيتين الفنية والقانونية.

• **الأهمية الفنية:** تعتبر الشخصية المعنوية الوسيلة الفنية الناجعة في عملية تقسيم الأجهزة والوحدات الإدارية المكونة للتنظيم الإداري في الدولة، وكذا لتوزيع مظاهر واختصاصات السلطة الإدارية إقليمياً ومصلياً، وتوزيع الاختصاصات وتحديد العلاقات فيما بينها.

• **الأهمية القانونية:** تلعب فكرة الشخصية المعنوية دوراً هاماً في تنظيم أعمال الوحدات والسلطات الإدارية، إذ بواسطتها أمكن القيام بالأعمال والوظائف الإدارية بواسطة أشخاص طبيعيين (عمال الدولة)، باسم الأشخاص المعنوية العامة (الإدارية) ولحسابها، فهم يقومون

بالأعمال القانونية والمادية باسم الدولة ولحسابها، وتعتبر هذه الأعمال أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت وأنجزت بواسطة أشخاص طبيعيين. فهكذا أمكن بواسطة هذه الفكرة القانونية تجنيد طاقات وتنظيم جهود أشخاص طبيعيين في خدمة الدولة، بحيث أصبحوا فكرها المفكر وسواعدها المنفذة باسمها ولحسابها، كشخص معنوي عام مستقل عن أشخاصهم وذواتهم¹.

2_ النتائج الخاصة المترتبة عن الاعتراف للهيئات العمومية بالشخصية المعنوية: إن

الاعتراف للهيئات العامة بالشخصية المعنوية، يؤدي إلى استقلال هذه الهيئات بكيانها القانوني عن الدولة وما يترتب على ذلك من نتائج:

- **الاستقلال الإداري:** ويعتبر من أهم النتائج المترتبة على الاعتراف بالشخصية القانونية للهيئات العمومية (الإقليمية)، وأكثرها ارتباطاً بموضوع السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة. ويعني الاستقلال الإداري، إنشاء تنظيمات وأجهزة إدارية داخل الشخص المعنوي تعمل على نحو منظم ومستمر كالمجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية، على مستوى البلدية²، والمجلس الشعبي الولائي، على مستوى الولاية، تتمتع بالاستقلالية وبكل السلطات الضرورية لاتخاذ القرار (سواء في مرحلة اتخاذ القرار أو في مرحلة تنفيذه)، وهو ما سنعمل على بحثه على امتداد هذه الرسالة.
- فمنح الشخصية القانونية للهيئات الإدارية المحلية، إلى جانب الشخصية المعنوية للدولة، يؤدي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها، بين الدولة وهذه الأجهزة

¹- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، سنة 1990، ص 98.

²- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 17.

والهيئات والوحدات اللامركزية المستقلة، بحيث تصبح هذه الأخيرة تمارس امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها¹.

هذا من جهة، وتحمل المسؤولية الناجمة عن ذلك من جهة أخرى².

فالاستقلال الإداري يعني باختصار، استقلال الهيئة المحلية بأجهزتها الإدارية وبسلطتها التقريرية عن الإدارة المركزية، وتحمل المسؤولية.

• **الاستقلال المالي:** ويعني استقلال الذمة المالية للهيئة المحلية كشخص معنوي عن الذمة المالية للشخص المعنوي الذي أنشأها، أي عن الذمة المالية للدولة³. ويظهر ذلك من خلال استقلال الهيئات المحلية بموازنات مالية مستقلة عن الموازنة العامة للدولة، وبموارد مالية ذاتية⁴. كما يعني الاستقلال المالي الاعتراف للهيئة المحلية بالقدرة على تحصيل الموارد المالية المحلية أو الداخلية، إلى جانب تلك الموارد التي تحصل عليها من السلطة المركزية، والحرية في إدارة هذه الأموال بما يحقق مصلحة سكان الإقليم.

هذا ويشترط لتجسيد الاستقلال المالي فعليا أن تكون هذه الموارد كافية نسبيا، بما يغني عن الحاجة إلى الاستجداء من الحكومة المركزية⁵.

ثانيا: معايير استقلال الهيئات الإدارية المحلية: إذا كان إنشاء هيئات إدارية مستقلة عن

الدولة في إدارة المصالح المحلية المتميزة، يعد الركن الركين في نظام اللامركزية الإدارية، فإن

1- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر، سنة 2005، ص19.

2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 2006، ص 96.

3- أنظر محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 16.

4- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 52 وما بعدها.

5- أنظر محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، مرجع سابق، ص 51.

الإشكال يثور حول تحديد مدى ومجال تلك الاستقلالية ومضمونها، وهو الإشكال الذي حاول فقهاء القانون العام حله من خلال معاييرته بمعايير مختلفة (أ)، يأتي على رأسها معيار مدى تمتع هذه الهيئات بالسلطة التقريرية (ب).

أ_ المعايير المختلفة لاستقلال الهيئات الإدارية الإقليمية: وتتمثل هذه المعايير خاصة فيما

يلي:

1_ معيار الاختصاص الحصري: ويعني هذا المعيار أن الاستقلالية الحقيقية للهيئات الإدارية

الإقليمية تتجسد في الاختصاصات والصلاحيات الحصرية، أي المعددة تعدادا حصريا أو المحددة تحديدا دقيقا، والمعهودة للهيئات الإقليمية بموجب القانون. وهو ما يتيح لها _بالنظر إلى وضوحها_ حق مباشرتها بكل حرية وفق ما يقتضيه القانون، فتتحقق الاستقلالية. أما إذا مارست مهامها خارج اختصاصاتها الحصرية، فإنها تكون في هذه الحالة مقيدة في عملها ويضيق مجال استقلالها وتصبح بالتالي تابعة وغير مستقلة.

وقد انتقد هذا المعيار بالنظر إلى غموضه؛ حول المقصود بالاختصاصات الحصرية؟، هل هي

تلك التي يحددها القانون وحده؟، وإذا كان الأمر كذلك فما هو الأساس الذي يُعتمد عليه لجعل

موضوعا ما اختصاصا حصريا؟، ثم ألا يعني ذلك أن الوحدات الإقليمية تكون إزاء الاختصاصات

غير الحصرية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة؟¹.

¹ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986، ص 32 وما بعدها.

2_ معيار المهام المحلية: يرى أصحاب هذا المعيار أن نطاق استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية، يتحدد على أساس المهام المحلية أو الشؤون المحلية المعترف بها لهذه الهيئات الإدارية الإقليمية.

وهو معيار مُنتقد كذلك لكونه لم يحدد بدقة المقصود بالمهام أو الشؤون المحلية، فحتى وإن تصورنا أنها تلك التي تختلف عن المهام القومية، فإنه ليس ثمة معيار مادي وارد في مؤلفات الفقه الإداري يمكّننا من التمييز بين كل ما هو محلي وما هو وطني¹.

3_ معيار انعدام رقابة الملائمة: وتستهدف رقابة الملائمة ضمان تحقيق القرارات المحلية للمصلحة العامة، التي تمثل ركن الهدف أو الغاية في كل قرار إداري وإلا اعتبر باطلا. إلا أن المصلحة العامة (الخاصة ببعض الهيئات المحلية) قد تتعارض مع المصالح العامة للدولة، كأن يصدر قرار الهيئة المحلية مشروعا في غايته لاستهدافه رعاية المصلحة العامة بالمفهوم المحلي، ويكون مع ذلك متعارضاً مع المصلحة العامة للدولة ككل. فإذا كان كذلك اعتبر قراراً غير ملائم وبالتالي وجب على السلطة الوصائية إلغاؤه ترجيحاً للمصلحة العامة. وتشمل رقابة الملائمة عناصر:

مضمون القرار من حيث تحقيقه للمصلحة العامة للدولة أو على الأقل عدم تعارضه معها. وتمويل تنفيذ القرار وذلك بمراعاة أن يكون هذا التمويل من اعتمادات مدرجة في الميزانية، وفي

¹ - أنظر مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص122.
- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 17.

حدود تلك الإعتمادات. ثم وسائل تنفيذ القرار التي يشترط فيها_بالإضافة إلى مشروعيتها_ أن تكون اقتصادية ومتفقة مع ظروف البيئة وحاجاتها المختلفة¹.

هذا، وإذا كانت رقابة المشروعية تهدف إلى إجبار الهيئات المحلية على احترام القانون، ومراعاة أحكامه مع الحفاظ على استقلالها وسلطتها في التقدير. ومع ذلك فإن وسائل الوصاية الحقيقية هي تلك التي تتضمن قدرًا حقيقيًا من الملائمة، لأنها تضمن احترام الهيئات المحلية للمصالح العامة للدولة والمصالح والحريات الفردية في نفس الوقت، لأنه من المستحيل أن نحدد مقدما المصالح العامة للدولة ونضعها داخل إطار من القواعد المحددة. لأن مفهوم المصلحة العامة يتسم بالغموض ويستلزم تفسيرًا خاصًا في كل حالة على حدة.

ومع وجهة هذا الطرح، انتهى الأستاذ محمد محمد إبراهيم رمضان إلى إبداء تخوفه على استقلال الهيئات المحلية، ومن ثم انتفاء سلطتها التقريرية من المغالاة في رقابة الملائمة، ويرى أن تظل في الإطار الاستثنائي الذي يقدر بقدره، ولا يتوسع فيه، بحيث لا يمس بقدر كبير بحق الهيئات المحلية في التقدير وسلطتها في التقرير، وإلا فقدت تلك الهيئات أسباب وجودها².

ب_ السلطة التقريرية أهم معايير استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية: تتحقق الاستقلالية حسب هذا المعيار، متى تمتعت الهيئات الإدارية الإقليمية بالسلطة التقريرية الضرورية لممارسة صلاحياتها، وبمعنى آخر متى كانت القرارات التي تتخذها الهيئة المحلية واسعة كماً وهامة نوعاً.

¹- محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، سنة 1983، ص 170.

²- المرجع نفسه، ص 171.

ومع أن هذا المعيار قد انتقد في كونه يركز على الشق النظري ويهمل الشق الميداني، حيث إنه وإن كان لسلطة القرار وزن وأهمية في استقلال الهيئة صاحبة السلطة، فإن الأهم من ذلك يكمن في وسائل مباشرة تلك القرارات وإعمالها ميدانيا¹.

إلا أننا نرى أن هذا النقد بدوره غير سليم، لأنه يحصر السلطة التقريرية (سلطة القرار) في المعنى الشكلي، أي مجرد الاعتراف القانوني للهيئات الإدارية الإقليمية (للمجالس المحلية المنتخبة) بممارسة صلاحياتها وأشغالها عن طريق المداولة (القرار)، في حين أن السلطة التقريرية الحقيقية تشمل -بالإضافة إلى المعنى الشكلي (الاعتراف القانوني) بسلطة القرار- تشمل كذلك الشق الميداني أي وسائل مباشرة تلك القرارات وإعمالها ميدانيا. وإلا فعن أي سلطة قرار نتكلم إذا لم يكن بالإمكان ممارستها واقعياً؟، مهما كان السبب الذي يحول دون ذلك كضعف الإمكانيات المادية أو البشرية أو شدة الرقابة الوصائية أو غيرها. فالسلطة التقريرية للهيئات المحلية المنتخبة إذن تتناسب وتتفاعل مع هذه العوامل كلها.

وهو ما يبقى في النهاية التمتع بسلطة القرار معياراً حقيقياً لقياس مدى استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

وسنتبع هنا مدى التنصيص الصريح على تمتع المجالس المحلية المنتخبة بسلطة القرار في النظام القانوني للإدارة المحلية الجزائرية، على مستوى المبادئ الدستورية (الفرع الأول)، والنصوص القانونية (الفرع الثاني).

¹ - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 16.

الفرع الأول: الأساس الدستوري للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

وسنبحث هنا مدى التأسيس الدستوري للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في الدساتير الجزائرية، ابتداءً بدستور الجزائر لسنة 1963 (الفقرة الأولى)، ومرورا بدستور سنة 1976 (الفقرة الثانية)، ودستور سنة 1989 والتعديلات التالية له (الفقرة الثالثة)، وصولاً إلى دستور الجزائر لسنة 2020 الصادر حديثاً¹ (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: في دستور سنة 1963².

لقد اقتصر التأسيس الدستوري لموضوع الإدارة المحلية في أول دستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963 على مادة واحدة، وهي المادة التاسعة منه والتي نصت على: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصاتها. يعتبر الحوز أساساً للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية".

ويتضح من نص هذه المادة الوحيدة، أن التنظيم الدستوري لموضوع الإدارة المحلية جاء مقتضياً ومبهماً، لم يشر فيه المؤسس الدستوري إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية، كاعتماد مبدأ الانتخاب في تشكيل أعضائها أو استقلالها مالياً وإدارياً عن الدولة، بل أنه لم يذكر صراحة عبارة اللامركزية الإدارية. ومع ذلك فإن دستور 1963 من خلال هذه المادة قد أسس أو أقر بالوجود المادي للإدارة المحلية المنفصلة عضوياً عن الدولة.

¹- دستور الجزائر لسنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020.

²- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر سنة 1963، الجريدة الرسمية، عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

ولم يحدد المؤسس الدستوري كل المجموعات الإدارية التي تتكون منها الجمهورية تحديدا حصريا، وإنما اعتمد في ذلك على صيغة مرنة نسبيا، تجعل من الحوز (البلدية) أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وأحال للمشعر العادي تحديد حقل امتداد واختصاصات المجموعات الإدارية الأخرى التي تتكون منها الجمهورية¹.

ويعتبر هذا الإقرار الدستوري بالوجود المادي للبلدية والمجموعات الإدارية الأخرى _على النحو الذي ذكرنا_ ضمانا دستورية لحق البلدية والمجموعات الإدارية الأخرى في الوجود، فلا يمكن حذفها كفة من الجماعة الترابية، إلا بتعديل دستوري².

إن هذه المعالجة القانونية المقتضبة والغامضة لموضوع الإدارة المحلية في دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، بما في ذلك غياب التصييص الصريح على السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة، يعد أمرا طبيعيا في تلك المرحلة، لأن نظام اللامركزية الإدارية لم يكن من أولويات الدولة الجزائرية الحديثة الاستقلال، وإنما كان الهدف الأسمى لها هو بناء دولة قوية، ولتحقيق ذلك تنتهج جميع الدول النظام المركزي، وبعد الوصول لمرحلة من النضج تبحث عن نظام يمنحها الحرية السياسية، والنظام اللامركزي هو ما يحقق لها ذلك³.

أما ميثاق الجزائر لسنة 1964⁴ فقد تطرق لموضوع الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) في النقطة العاشرة من الفصل الثاني من القسم الثالث منه والتي نصت على: "الاختيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي، وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية، تتطلب مراجعة

¹- حسن عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، سنة 2015، ص 23.

²- وهيبه برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 37.

³- المرجع نفسه، ص 37.

⁴- ميثاق الجزائر لسنة 1964، كتاب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، سنة 1964.

جزرية هدفها أن نجعل من المجلس الشعبي البلدي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي للبلاد، والمجلس البلدي إلى جانب وظائفه الإدارية والثقافية والاجتماعية، يجب أن تكون له سلطات تمكنه من توفير شروط تطوير وتحسين الحالة الثقافية داخل البلدية، وتوجيه التطور الاقتصادي وتوزيع جزء من الدخل المحقق في البلدية نحو تلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية، وتكييف مصالح سكانه من المصالح العامة للمجتمع، وفق تقدم الهيئات الاقتصادية، وكذلك إنتاجية العمل، ولتزيد هيئة البلدية فعاليتها، عليها أن تخص مجموع المنتجين (عمال التسيير والتعاونيين) بتمثيل خاص ضمن التمثيل العام للمواطنين¹.

ويتضح من نص هذه الفقرة أن ميثاق الجزائر قد عالج موضوع الجماعات المحلية بصفة عامة معالجة أشمل وأوضح، ويتبين ذلك من عبارة: "... تتطلب مراجعة جزرية هدفها أن نجعل من المجلس الشعبي البلدي قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي للبلاد....".

كما يعتبر قد أسس فكريا وبشكل صريح للسلطة التقريرية للجماعات المحلية (المجلس المحلي المنتخب)، ويتجلى ذلك في عبارة: "...ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية...". وكذا عبارة: "...والمجلس الشعبي البلدي إلى جانب وظائفه الإدارية والثقافية والاجتماعية، يجب أن تكون له سلطات تمكنه من توفير شروط تطوير وتحسين الحالة الثقافية داخل البلدية، وتوجيه التطور الاقتصادي وتوزيع جزء من الدخل المحقق في البلدية نحو تلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية، وتكييف مصالح سكانه مع المصالح العامة للمجتمع....". وبذلك يكون الميثاق قد وضح الغموض الذي اكتنف المادة التاسعة من دستور الجزائر لسنة 1963 المشار إليها سابقا.

¹ - ميثاق الجزائر لسنة 1964، مرجع سابق، ص 117، 118.

إلا أن معالجة ميثاق الجزائر لسنة 1964، لموضوع الجماعات المحلية، افتقرت هي الأخرى إلى ذكر مجموعة من المبادئ الأساسية الأخرى التي تقوم عليها الإدارة المحلية، كالشخصية القانونية. كما اكتفى بالنص على البلدية على مستوى القاعدة ولم يحدد بدقة مستويات الإدارة المحلية الأخرى ولا الهيئات الإدارية التي تمثلها.

ومع ذلك، يعتبر الميثاق قد وضع الأسس المذهبية التي اعتمد عليها المجلس السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني، في وضع مسودة مشروع قانون البلدية سنة 1967¹.

الفقرة الثانية: في دستور سنة 1976².

لقد جاء دستور 1976 هو الآخر مكرسًا لخيار النظام الاشتراكي القائم على الأحادية السياسية لحزب جبهة التحرير الوطني، والاقتصاد الموجه، ومع أن هذا الدستور لم يتضمن هو الآخر النص الصريح على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، إلا أن إطاره القانوني المنظم لموضوع الجماعات المحلية، تميز بالتوسع والتعمق بالمقارنة مع الدستور السابق لسنة 1963³.

حيث كرس نظام اللامركزية الإدارية بموجب المادة 34 منه التي نصت على: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، وحدد المقصود باللامركزية بموجب الفقرة الأولى من المادة 35 منه التي نصت على: "تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار وحدة الدولة"، وأسس للوسائل والمقومات اللازمة التي تقوم عليها،

¹- أنظر وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 33.

²- أمر رقم 97-76، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.

³- شمل الإطار الدستوري المنظم لموضوع الجماعات المحلية في دستور 1976 المواد 7، 8، 9 من الفصل الأول بعنوان الجمهورية والمواد 34، 35، 36 من الفصل الثالث بعنوان الدولة من الباب الأول المبادئ الأساسية لتنظيم المجتمع الجزائري.

البشرية والمادية والقانونية والتي تؤهلها للمشاركة في تحقيق التنمية المحلية بموجب الفقرة الثانية من ذات المادة (35) التي نصت على: "تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية، والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة". وهي الفقرة التي يحق أن يُفهم منها استقلال الهيئات اللامركزية أو تمتعها بسلطة القرار التي تتضح خاصة في عبارة: (... والمسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها...).

كما حدد بموجب المادة 36 الهيئات الإدارية المحلية وحصرها في البلدية كجماعة إقليمية قاعدية والولاية، وجعل التقسيم الإداري للبلاد من صلاحيات المشرع العادي دون السلطة التنفيذية، ونصت هذه المادة على: "المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة. التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون".

كما اعتمد هذا الدستور الأسلوب الديمقراطي (الانتخاب) في تشكيل المجالس المحلية. إلا أن هذه الديمقراطية كانت في الإطار الاشتراكي، حيث اشترط أن يتوافر ممثلو الشعب على مقاييس الكفاءة والنزاهة والالتزام، وأن تتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين، حيث يتنافى التمثيل الشعبي مع الثراء وامتلاك مصالح مالية¹.

¹- أنظر المادتين 8، 9 من دستور 1976.

وعموماً، يمكن القول أن هذا الدستور _وتطبيقاً لما جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976¹_ قد أسس مبدئياً لنظام لامركزي يمكن اعتباره متقدماً في تلك المرحلة، إلا أن هذه المبادئ الدستورية كانت تتوقف بطبيعة الحال على مدى التنزيل التشريعي لها، إلى مستوى التجسيد الفعلي.

الفقرة الثالثة: في دستور 1989² والساتير (التعديلات) التالية له (دستور 1996³، دستور 2016⁴).

في البداية نشير إلى أننا ارتأينا بحث مدى دسترة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في هذه الساتير (التعديلات الدستورية) الثلاثة معا في عنصر واحد، دون تخصيص عنوان مستقل لدراسته في كل دستور على حدة، بسبب وحدة الإطار الدستوري المنظم لموضوع الجماعات المحلية بصفة عامة في هذه الساتير الثلاثة المذكورة، والمتمثل في المواد 14، 15، 16 من دستوري 1989 و1996، والمواد 15، 16، 17 من دستور 2016.

وواضح أن هذا الإطار الدستوري العام _بالإضافة إلى أنه لم يتضمن النص الصريح والمباشر على سلطة المجالس المحلية المنتخبة في اتخاذ القرار_ ضعيف أولاً شكلياً، من حيث عدد المواد الثلاثة فقط الواردة تحت الفصل الثالث بعنوان "الدولة" من الباب الأول بعنوان "المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري" من كل دستور من هذه الساتير الثلاثة. وموضوعياً من حيث

1- "يجب أن يعمل تنظيم الدولة على إزالة العراقل الإدارية، وتقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، وأن يعمل على تحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات، وتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها، فالدولة الاشتراكية أخذت اللامركزية أساساً لتطورها وتنظيمها"، الميثاق الوطني، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، سنة 1976، ص20.

2- مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، جريدة رسمية، عدد 9، سنة 1989، الصادرة بتاريخ 01 مارس سنة 1989.

3- مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996.

4- قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

اكتفائه بالتأسيس لمبدأ اللامركزية الإقليمية¹ القائمة على المجالس المحلية المنتخبة، على أهميته، وهو ما تضمنته المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي نصت على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وتسمية البلدية والولاية كجماعات إقليمية للدولة واعتبار البلدية جماعة قاعدية في المادة 16 بينما لم تضيف المادة 15 من هذا التعديل بالمقارنة مع مثيلاتها لسنتي 1989 و1996 في هذا المجال تقريبا، إلا إضافة فقرة ثالثة تأسس للديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، حيث نصت هذه المادة على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية"².

وذلك بالنظر لأهمية الإدارة المحلية في الدولة الحديثة وما تتطلبه من ضمانات دستورية، خاصة بعد التحول الكبير من النظام الاشتراكي ذو الأحادية الحزبية والاقتصاد الموجه، إلى النظام الليبرالي حيث التعددية السياسية والحزبية والانفتاح الاقتصادي، الذي جاء به دستور الجزائر لسنة 1989، وذلك بالمقارنة مع الأطر الدستورية المماثلة المنظمة لذات الموضوع في الدساتير الحديثة المقارنة.

¹- أنظر في ذلك: طيبي سعاد عمروش، القراءة القانونية لأحكام المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي تامنراست الجزائر، المجلد 10، العدد 02، سنة 2018، ص 313، 314.

²- أنظر هذه المادة أي المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالمقارنة مع المادة 14 في كل دستوري 1989 و1996.

فالدستور الفرنسي الحالي¹ مثلاً يخصص لموضوع الجماعات المحلية عشر مواد كاملة في باب مستقل هو الباب الثاني عشر بعنوان "الجماعات الإقليمية"، ينص فيه صراحة على السلطة التقريرية للجماعات الإقليمية الفرنسية في إطار اختصاصها²؛ وعلى العديد من المبادئ الدستورية الأخرى الضامنة لاستقلالية هذه الجماعات الإقليمية، ولسلطتها التقريرية، كدسترة مبدأ حرية المجالس المنتخبة في إدارة الجماعات الإقليمية وتمتعها بالسلطة التنظيمية³، واستفادة الجماعات الإقليمية من موارد مالية، والحرية في استخدامها، وكذا استقلاليتها المالية والجبائية وإرفاق كل نقل في الاختصاص من الدولة إلى الجماعات الإقليمية بمراد مالية مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارستها قبل نقلها⁴.

والدستور المغربي الصادر سنة 2011⁵ الساري المفعول يعالج هذا الموضوع كذلك في اثني عشر مادة في باب مستقل هو الباب التاسع بعنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، فنص على السلطة التداولية والتقريرية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، وفصل بين التقرير والتنفيذ الذي أسنده إلى رؤساء هذه المجالس⁶. بعد أن اعترف المؤسس الدستوري المغربي بالوجود المادي لهذه الجهات والجماعات الترابية وباستقلالها القانوني (تمتعها بالشخصية الاعتبارية)⁷، وبمبدأ

¹- دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958، المحين إلى غاية تعديل 23 يوليو 2008، <https://www.conseil-constitutionnel.fr>، بتاريخ 30 أوت سنة 2020.

²- تنص الفقرة الثانية من المادة 72 من الدستور الفرنسي الحالي، السابق ذكره، على: "يمكن الجماعات الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الاختصاصات التي يمكن تطبيقها على مستواها، بأفضل طريقة ممكنة".

³- المادة 72 فقرة 03 من الدستور الفرنسي، السابق ذكره.

⁴- المادة 02-72 من الدستور الفرنسي، السابق ذكره.

⁵- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، نفذ بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 27 يوليو 2011، www.constituteproject.org، بتاريخ 30 أوت 2020.

⁶- ينص الفصل 138 من الدستور المغربي الحالي، السابق ذكره على: "يقوم رؤساء مجالس الجهات، ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداورات هذه المجالس ومقرراتها".

⁷- الفصل 135 الفقرتين 01 و02 من الدستور المغربي الحالي، السابق ذكره.

التدبير الحر¹ والاستقلالية المالية²، وغيرها من المبادئ الدستورية المكرسة والمدعمة لسلطة القرار.

وكذا الدستور التونسي لسنة 2014³ الذي يعالج هو الآخر ذات الموضوع في اثني عشر مادة وفي باب مستقل هو الآخر هو الباب السابع بعنوان "السلطة المحلية"، وإن كان المؤسس الدستوري التونسي لم ينص في هذا الباب لفظاً على السلطة التقريرية للجماعات المحلية، إلا أنه أسس لما يفيد ذلك في عدة مبادئ دستورية من هذا الباب كمبدأ اللامركزية، وتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وإدارتها للمصالح المحلية وفقاً لمبدأ التدبير الحر، وكذا تمتعها بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع الدولة وصلاحيات منقولة إليها من الدولة وغيرها من المبادئ⁴.

الفقرة الرابعة: في دستور سنة 2020⁵.

لم يتضمن هذا الدستور (التعديل الدستوري) هو الآخر _على غرار الدساتير السابقة_ النص الصريح والمباشر على سلطة المجالس المحلية المنتخبة في اتخاذ القرار، إلا أنه أضاف إلى الإطار الدستوري المتعلق بالجماعات الإقليمية الذي تضمنته الدساتير السابقة مبدئين هامين، يتمثل الأول في النص الصريح على المبادئ التي تقوم عليها العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية، وهو ما تضمنته المادة 18 منه التي تنص على: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

¹- الفصل 136 من الدستور المغربي الحالي، السابق ذكره.

²- الفصل 141 من الدستور المغربي الحالي، السابق ذكره.

³- دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، www.constituteproject.org، بتاريخ 30 أوت 2020.

⁴- أنظر الفصل 131 وما بعده من الدستور التونسي لسنة 2014، السابق ذكره.

⁵- دستور الجزائر لسنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، السابق ذكره.

ويتمثل المبدأ الثاني في إمكانية أن يخص القانون البلديات الأقل تنمية بتدابير خاصة، بغرض التقليل من التفاوت في الإمكانيات بين البلديات وتحقيق التوازن في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بينها والتكفل الأفضل باحتياجات السكان، وهو ما تضمنته الفقرة الثالثة من المادة 17 منه التي تنص على: "...بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة". في انتظار تضمين هذه المبادئ في التعديلات المقبلة لكل من قانوني البلدية والولاية والقوانين والتنظيمات المتعلقة بهما.

وتأسيسا على ما تقدم، يبدو من المناسب بل من المُلح ضرورة مواكبة الدستور الجزائري للدساتير المقارنة في تنظيم الإدارة المحلية، تنظيما يحيطها فيه بمجموعة المبادئ الدستورية الضامنة لاستقلالها ولسلطتها التقريرية، الضرورية لإدارة الشؤون المحلية، على غرار النص على الاستقلال القانوني لها، والاستقلال المالي والإداري وحرية الإدارة والتصرف في الموارد المالية، ومبدأ التدبير الحر والسلطة التنظيمية، وخضوع أعمالها للرقابة القضائية والمالية والمتعلقة بالمشروعية بدلا من الرقابة الوصائية وغيرها¹.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

وسنتبع هنا مدى الاعتراف القانوني بالسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قوانين البلدية

(الفقرة أولى)، ثم مدى الاعتراف بها للمجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية (الفقرة الثانية).

¹- راجع في ذلك : محمد زغادوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، العدد 35، جوان 2011، ص 195 وما بعدها.

الفقرة الأولى: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي.

أولاً: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة

1967¹: لقد اعترف المشرع الجزائري في أول قانون متعلق بالبلدية سنة 1967 بالسلطة التقريرية

للمجلس الشعبي البلدي، وهو ما أكدته بشكل صريح المادة 100 منه التي نصت على: "يفصل

المجلس الشعبي البلدي في قضايا البلدية بالقرارات التي يتخذها بعد المداولة"، هذه المادة التي

وردت تحت القسم الثالث بعنوان المداولات.

وهو ما يعني أن المجلس الشعبي البلدي يتداول أي يتناقش في قضايا البلدية ثم يفصل فيها

بموجب قرارات؛ فهو إذا صاحب السلطة التقريرية مبدئياً.

في حين أن ميثاق البلدية² الصادر قبل هذا القانون بسنة أي سنة 1966، وهو عبارة عن

وثيقة مادية مثلت الخلفية المرجعية (المذهبية) والنظرية المؤطرة لوضع قانون البلدية، كان قد

اعترف هو الآخر بالسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي حيث جاء فيه: "الهيئات البلدية تتخذ

في نطاق اختصاصاتها المقررات المفيدة، دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطة الدولة، ودون

أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو تعديلها ويجب ألا تمارس الرقابة

المسموح بها بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية".

وبهذا، يتبين لنا جلياً أن ميثاق البلدية كان أكثر وضوحاً وجرأة في الاعتراف بالسلطة التقريرية

لهيئات البلدية، ومنها المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل الهيئة التداولية (التقريرية)، بل أن هذا

¹- أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، يتضمن قانون البلدية.

²- ميثاق البلدية، كتيب صادر عن جبهة التحرير الوطني، سنة 1966.

الميثاق ذهب أكثر من ذلك في هذا الصدد، إذ نص على أهم الضمانات أو الشروط التي من

شأنها تجسيد أو تكريس أو تحقيق هذه السلطة التقريرية وهي:

_ مبدأ حرية المبادأة التي تتضح في العبارة: "... دون أن تعرض الأمر مسبقاً على سلطات الدولة".

_ عدم جواز حلول سلطة الدولة محل هيئات البلدية في اتخاذ القرارات: "... دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات".

_ عدم جواز تعديلها الذي يتضح في العبارة: "...أو تعديلها".

_ الإشارة كذلك إلى مبدأ انعدام رقابة الملائمة في عبارة: "...ويجب ألا تمارس الرقابة المسموح بها بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية".

وهي المبادئ أو الشروط الضرورية اللازمة لتحقيق غلّ يد السلطة المركزية عن التدخل في الشؤون الإقليمية، وبالتالي تحقيق الاستقلالية واللامركزية في اتخاذ القرار، وهي المبادئ التي أغفلها أو أهملها بعده قانون البلدية لسنة 1967.

ثانياً: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة

1990¹: كما اعترف المشرع أيضاً في هذا القانون للمجلس الشعبي البلدي بسلطة اتخاذ القرار،

وهو ما يفهم من المادة 85 منه التي نصت على: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداوالاته، الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية...".

¹ - قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية.

أي أن المجلس الشعبي البلدي يمارس الصلاحيات المسندة للبلدية (للمجلس) عن طريق المداولة، فهو صاحب سلطة البت والتقرير فيها.

ثالثاً: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة 2011¹: وعلى غرار القانونين السابقين للبلدية، اعترف المشرع كذلك في هذا القانون للمجلس الشعبي البلدي، بسلطة التقرير في الشؤون التي تدخل في اختصاصه، وذلك بموجب المادة 52 منه التي تنص على: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات...".

أي أن المجلس الشعبي البلدي هو صاحب سلطة التداول والتقرير في كافة الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه.

وما يمكن تسجيله على الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في القوانين الثلاثة المتعلقة بالبلدية، هو أن النص عليه كان أكثر وضوحاً من الناحية الاصطلاحية على الأقل_ في القانون الأول لسنة 1967، الذي أورد في مادته 100 المشار إليها أعلاه عبارة: "القرارات التي يتخذها بعد المداولة"، في حين اكتفى القانونين الأخيرين لسنتي 1990، 2011 في مادتيهما 85 و52 على التوالي بعبارة المداولة، وأغفلا عبارة القرار.

¹- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

الفقرة الثانية: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي.

أولاً: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية لسنة

1969¹: اعترف أول قانون منظم للولاية وهو الأمر رقم 69-38، للمجلس الشعبي الولائي

باعتباره الهيئة المجسدة للصفة اللامركزية على مستوى الولاية² بسلطة أو صلاحية ضبط

الشؤون التي تدخل في اختصاص الولاية بموجب مداولات، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 63

من هذا القانون: "إن المجلس الشعبي الولائي يضبط شؤون الولاية بموجب مداولات...".

وعليه، فإن المجلس الشعبي للولاية هو الذي يبت في كافة الشؤون التي تدخل في اختصاص

الولاية بموجب مداولات (قرارات)، فهو إذا هيئتها التقريرية.

وعلى غرار ميثاق البلدية كان ميثاق الولاية أكثر وضوحاً في الاعتراف بسلطة القرار للمجلس

الشعبي الولائي، وحصر مهمة ممثل السلطة المركزية في رقابة المشروعية والتخطيط الاقتصادي،

حيث جاء في هذا الميثاق: "إن الولاية هي جماعة لامركزية وعليه يجوز لمجلسها الشعبي أن يتخذ

جميع المقررات المفيدة في حدود اختصاصه، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة

مقرراته للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل والتخطيط في الميدان الاقتصادي"³.

ثانياً: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية لسنة

1990⁴: اعترف المشرع كذلك في القانون 90-09 المتعلق بالولاية، للمجلس الشعبي الولائي

بسلطة معالجة جميع الشؤون التابعة لاختصاصه المحددة في قانون الولاية والقوانين والتنظيمات

1- الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية.

2- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

3- ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر بتاريخ 22 ماي سنة 1969، جريدة رسمية، عدد 44، سنة 1969، ص 519..

4- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالولاية.

المكاملة له عن طريق المداولة، وهو ما تضمنه المادة 55 منه التي نصت على: "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة...".

وبناء عليه، فإن المجلس الشعبي الولائي يمثل الجهاز التداولي والتقريي فهو صاحب السلطة التقريرية.

ثالثا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية لسنة

2012¹: على غرار القانونين السابقين لسنتي 1969 و1990، منح قانون الولاية الساري المفعول 07-12 للمجلس الشعبي الولائي أيضا سلطة التداول في كافة الشؤون التي تدخل في مجال صلاحياته، بموجب المادة 76 منه التي تنص على: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة..."، وهو النص الذي يؤسس للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي.

المبحث الثاني: المجلس المحلي المنتخب كقاعدة للامركزية التقرير الإداري.

لقد أسس المبدأ الدستوري والتفصيلات القانونية بعد ذلك لمبدأ انتخاب المجالس المحلية، معتبرا إياها قاعدة للتقرير الإداري اللامركزي ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، وهو ما جاءت به المادة 19 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2020² التي تنص على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة للامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وعليه سنناقش في هذا المبحث الانتخاب كأسلوب ديمقراطي في تشكيل المجالس المحلية ينسجم مع فكرة

¹- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية.

²- دستور الجزائر لسنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، السابق ذكره.

التقرير الإداري اللامركزي (المطلب الأول)، ثم المداولة كوسيلة لممارسة هذا القرار اللامركزي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: انسجام الانتخاب كأسلوب ديمقراطي لتشكيل المجالس المحلية مع أسلوب لامركزية التقرير الإقليمي.

لقد أوشك الجدل الفقهي حول شكل الإدارة المحلية (أسلوب تشكيل المجالس المحلية)، بين دعاة الانتخاب ودعاة التعيين، أن ينتهي في الدولة الحديثة _ في ظل انتشار الوعي والأفكار الديمقراطية وانتصار الفكر الداعي إلى إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم _ لصالح دعاة الانتخاب، الذي يعد الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة في النظام الديمقراطي¹، سواء تعلق الأمر بالسلطة السياسية على المستوى الوطني أو الإدارية على المستوى المحلي (الفرع الأول).

إلا أنه ومع أهمية هذا الأسلوب (الانتخاب) المعتمد لتشكيل المجالس المحلية في تحقيق استقلالها، باعتباره عنصر أساسي (ركن) من عناصر أو أركان اللامركزية الإقليمية، فإن استقلالية هذه الهيئات المحلية (المنتخبة) _ لاسيما فيما يتعلق باستقلالها بسلطة القرار اللازمة لممارسة اختصاصاتها المسندة إليها قانونا في إطار هذه الاستقلالية _ لا تتحقق تلقائيا باعتماد أسلوب الانتخاب، وإنما تتأثر في هذا الإطار بعناصر عديدة من النظام الانتخابي المكرس بموجب قانون الانتخابات، ولعل من أبرزها النظام الانتخابي والتركيبة العددية المعتمدة في تكوين المجلس المحلي المنتخب (الفرع الثاني).

¹ - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة السابعة، سنة 2011، ص 275.

الفرع الأول: تشكيل الهيئات المحلية بين الانتخاب والتعيين وموقف المشرع الجزائري.

وسنعرض هنا فكرة ضرورة الاعتماد على أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية من أجل تجسيد اللامركزية الإدارية (الفقرة الأولى)، وكذا فكرة إمكانية تجسيدها أي اللامركزية الإدارية بالاعتماد على أسلوب التعيين (الفقرة الثانية)، وصولاً إلى موقف المشرع الجزائري (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب.

يرى أنصار هذا الرأي أن الانتخاب يعد الضمانة الأساسية والحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة اللامركزية الإقليمية، ومن هؤلاء الفقهاء: مورييس هوريو، فرانس بنوا، ديلوبادير، جون ستياوات ميل، توفيق شحاتة، محمد رمضان، عادل حمدي وسليمان الطماوي¹ الذي يرى أن جوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم. فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة وعلى النحو السابق، وإنما يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية من يهمهم الأمر بأنفسهم. ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم. ومن ثم كان الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المعبرة عن إرادة الشخص المعنوي العام الإقليمي².

وتأكيداً لذلك يرى الرأي الراجح في الفقه، أن انتخاب أعضاء المجالس المحلية يعتبر أحد الأركان الجوهرية لضمان استقلال هذه المجالس المحلية عن السلطات المركزية، فالنظام

¹ - أنظر في ذلك مثلاً، بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وأفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، السنة الجامعة 2014-2015، ص 56.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 69، 70.

اللامركزي هو امتداد للفكرة الديمقراطية في القطاع الإداري، فيجب أن يكون أساساً على مبدأ الانتخاب، وترك اختيار أعضاء المجالس المحلية من بين الأهالي لسكان هذه الأقاليم أنفسهم لصدق إحساسهم وصحة تقديرهم للمصالح المحلية¹.

وتأكيداً للعلاقة التلازمية بين الديمقراطية ومبدأ انتخاب المجالس المحلية، يقول أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوي²: "ولا نعرف بلداً ديمقراطياً يشكل المجالس المحلية بغير طريق الانتخاب".

وعليه، فانتخاب المجالس المحلية يحقق الديمقراطية والاستقلالية والتدريب على العمل الإداري.

الفقرة الثانية: تشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب التعيين.

يذهب جانب من الفقهاء من بينهم ماسبتبول، لاروك، فالين³ وكذا الدكتور فؤاد مهنا والدكتور فؤاد العطار والدكتور محمد حسنين عبد العال⁴، إلى أن اللامركزية الإدارية لا تقوم بالضرورة على اعتماد أسلوب الانتخاب كشرط لتكوين المجالس المحلية، وإنما يمكن أن يتحقق ذلك عن طريق التعيين من بين سكان الإقليم، شريطة أن يضمن القانون للهيئة المحلية الاستقلال في اتخاذ قراراتها. ويقدم أنصار هذا الاتجاه حجج وأمثلة للتدليل عن صحة وجهة نظرهم تتمثل خاصة في:

_ إن السلطة القضائية مستقلة رغم اعتماد أسلوب تعيين القضاة في أغلب النظم القانونية.

_ إن اللامركزية المرفقية كصورة من صور اللامركزية الإدارية، مستقلة عن السلطة المركزية

تعتمد على التعيين كأسلوب لاختيار مستخدميها وتكوين هيئاتها، ولم يقل أحد بانتفاء طابعها

¹ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة المملكة المتحدة - فرنسا - يوغزلافيا - مصر

- الأردن)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة، 1993، ص 57، 58.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 70.

³ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق -، مرجع سابق، ص 60.

⁴ - خالد سمارة الزغبى، المرجع السابق، ص 57.

اللامركزي أو انتفاء استقلالها بسبب هذا الأسلوب، وقياساً على ذلك قال بعض الفقهاء بإمكانية قيام لامركزية إقليمية رغم اعتماد أسلوب التعيين، فمبدأ الانتخاب ليس ركناً في اللامركزية، ويكفي تحقيق استقلال المجالس بطرق أخرى¹.

_ إن اعتماد أسلوب الانتخاب كثيراً ما يفرز واقعياً مجالس محلية لا تتوفر على الكفاءات والخبرات الضرورية، غير قادرة على ممارسة الاختصاصات المسندة إليها خاصة في المجتمعات المتخلفة، وذلك بالنظر إلى درجة وعي الأفراد وتوظيف العشائرية والقرابة وخدمة العائلة والمصلحة الخاصة، وكذا الخضوع لضغوط القاعدة الانتخابية والتأثر بأهوائها. ونتيجة لضعف المنتخبين يفتح المجال واسعاً لتدخل السلطة المركزية².

إلا أن هذه الحجج انتقدت، فاستقلال القضاء يعد نسبياً، خاصة في الدول المتخلفة مما دفع بعض الدول _ في سبيل تحقيقه فعلياً _ إلى اعتماد نظام انتخاب القضاة، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

كما أنه لا يمكن قياس اللامركزية الإقليمية على اللامركزية المرفقية، فإذا كانت المرفقية تقوم على التخصص الفني، الذي يقتضي اختيار الفنيين والأخصائيين في نوع النشاط الذي تقوم عليه المؤسسة، الأمر الذي يمكن تحقيقه عن طريق التعيين، بينما يصعب أو يستحيل أن تفرز الانتخابات هيئات أو مجالس مشكلة كلية من خبراء ومتخصصين في نوع النشاط المطلوب فنياً، فإن اللامركزية الإقليمية التي تعتبر دوافع قيامها وأهدافها سياسية أكثر منها إدارية، تتمثل في حكم

¹ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة المملكة المتحدة - فرنسا - يوغوسلافيا - مصر - الأردن)، مرجع سابق، ص 57.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 136.

- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق -، مرجع سابق، ص 61، 62.

الشعب نفسه بنفسه وإدارة شؤونه المحلية عن طريق ممثليه المنتخبين، فيكون بذلك الانتخاب شرط ضروري لقيامها وتحقيق استقلالها.

أما فيما يتعلق بضعف المجالس المحلية التي كثيرا ما تفرزه الانتخابات وبالظواهر السلبية المرتبطة بها، فلا يمكن أن يفسر باعتماد مبدأ الانتخاب في حد ذاته، بقدر ما يعد عيبا من عيوب التطبيق والممارسة، فلا يعقل التضحية (التنازل) عن المبدأ بقدر ما يجب تحسين مستوى هذا التطبيق والممارسة¹.

الفقرة الثالثة: موقف المشرع الجزائري.

لقد أقرت الجزائر منذ الوهلة الأولى بمبدأ الانتخاب لتشكيل المجالس النيابية سواء كانت سياسية وطنية أو إدارية محلية، وقد ظهر ذلك في مختلف المواثيق والنصوص الدستورية²، وما تمخض عنها من نصوص قانونية تتعلق بالانتخابات أو بالإدارة المحلية، وصولا إلى دستور الجزائر الحالي لسنة 2020 الذي ينص في مادته 16 على: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي..."، وينص في مادته 19 على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وهو نفس المبدأ أي اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية، الذي كرسه الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول³ الذي ينص في المادة 04 منه على: "يشكل الانتخاب الوسيلة التي بواسطتها يختار الشعب ممثليه لتسيير الشؤون العمومية على المستويين الوطني والمحلي"، فعلى

¹- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق -، مرجع سابق، ص 62.

²- عبد الحميد بن علي، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018، ص 24.

³- أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

المستوى المحلي يتشكل كل من المجلس الشعبي البلدي والولائي كلية من أعضاء منتخبين، يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية والولاية عن طريق الاقتراع العام السري الحر المباشر والشخصي¹، بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وذلك لعهدتها خمس (05) سنوات².

وقد خصص هذا القانون أي الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات إضافة إلى الأحكام المشتركة مع الاستشارات الانتخابية الأخرى فصلا كاملا خاصا بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، هو الفصل الأول من الباب الخامس منه بعنوان: "انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية"، وسنقتصر وبإيجاز في هذا المقام من النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي والولائي على دراسة عناصر شروط الناخب (أولا)، شروط الترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية (ثانيا)، والعملية الانتخابية (ثالثا).

أولا: شروط الناخب: يأخذ المشرع الجزائري بمبدأ الانتخابات العامة، أي تعميم حق الانتخاب على كافة أفراد الشعب على أساس المساواة، وهذا عكس مبدأ الانتخابات الخاصة التي تقصر هذا الحق على بعض الفئات الخاصة كفاءة ملاك الثروة أو المتعلمين. إلا أن هذا التعميم ليس مطلقا وإنما هو محدد بشروط لتحقيق المقصد من العملية الانتخابية وضمان مصداقيتها، كاستبعاد بعض الفئات كالأجانب وفاقدي الأهلية من الوطنيين وغيرهم، ولقد نظم المشرع هذه الشروط المتعلقة بالانتخابات المحلية المحددة أساسا في الفصل الأول من الباب الثاني من القانون العضوي

¹- أنظر المادة 05 والمادة 133 من الأمر 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

²- أنظر المادة 169 من الأمر 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول 01-21 (أي في المواد 50، 51، و52) بعنوان الشروط المطلوبة في الناخب، كما يلي:

أ_ الجنسية: يقتصر التمتع بحق الانتخاب على الوطنيين دون الأجانب ذكورا أو إناثا أي المتمتعين بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة دون تمييز¹.

ب_ السن: 18 سنة كاملة، وهي السن (المرحلة العمرية) التي يمكن أن يرجح معها وصول الفرد إلى قدر من رجاحة العقل والنضج الذي يؤهله لتحليل الأمور ذات الصلة بالشؤون العامة وبالمصالح العامة، تحليلا موضوعيا.

ج_ التمتع بالحقوق المدنية والسياسية (الأهلية العقلية والأدبية): وتعني الأهلية العقلية أن يكون الشخص (الناخب) متمتعا بكامل قواه العقلية وبالتالي مؤهلا قانونا لمباشرة حقوقه المدنية المنتجة لآثارها القانونية، أما الأهلية الأدبية والسياسية فتعني ألا يكون الشخص مرتكبا لجريمة تكون عقوبتها التكميلية الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية كحق الانتخاب. والأصل أن كل شخص يعد مؤهلا عقليا وأدبيا ولا يمكن حرمانه من حقوقه المدنية أو السياسية إلا استثناء وبناء على حكم قضائي.

ولقد حددت المادة 52 من هذا القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الحالات القانونية التي يكون تحت طائلة إحداها الشخص غير متمتع بحقوقه المدنية والسياسية، فيمنع على هذا الأساس من التسجيل في القائمة الانتخابية وبالتالي يحرم من ممارسة حق الانتخاب، وهذه الحالات هي:

¹ - المادة 15 من أمر رقم 86-70، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل والمتمم.

_ سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء ثورة التحرير الوطني.

_ حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.

_ حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة

المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات.

_ أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره.

_ تم الحجر القضائي أو الحجر عليه.

وأضافت الفقرة الأخيرة من هذه المادة أي المادة 52 أنه: "تطلع النيابة العامة، اللجنة البلدية

لمراجعة القوائم الانتخابية المعنية بكل الوسائل القانونية وتبلغها، فور افتتاح مرحلة مراجعة القوائم

الانتخابية، بقائمة الأشخاص المذكورين في المطات 2 و3 و4 و5 أعلاه".

وذلك حتى تتمكن الجهة المكلفة بإعداد ومراجعة القوائم الانتخابية، من أخذ هذه المعطيات

المتعلقة بتغير الأهلية العقلية والأدبية للأشخاص في عملية الإعداد والمراجعة، كرفض تسجيل من

حرم من حقوقه المدنية والسياسية قبل عملية التسجيل، وشطب من حرم منها وهو مسجل "ناخب".

ويعد المنع من التسجيل في القائمة الانتخابية للأسباب المذكورة أنفا مسألة مؤقتة وليست دائمة،

حيث يسجل في القائمة الانتخابية كل من استعاد أهليته الانتخابية إثر رد اعتباره، أو تم رفع

الحجر عنه، أو بعد إجراء عفو شمله، وهو ما أكدت عليه المادة 59 من نفس القانون العضوي.

د_ **الموطن الانتخابي:** يشترط في الشخص (الناخب) حتى يتمكن من ممارسة حقه في الانتخاب، أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه بمفهوم القانون المدني¹، الذي يحدد الموطن بالنسبة لكل جزائري، بأنه المحل الذي يوجد به مقر سكناه الرئيسي². وترتبا على ذلك منع المشرع على الشخص الواحد التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية واحدة، كما ألزم الناخب المسجل الذي غير موطنه، أن يطلب في غضون الأشهر الثلاثة الموالية لهذا التغيير شطب اسمه من القائمة الانتخابية بالبلدية التي بها موطنه القديم، وتسجيله في القائمة الانتخابية ببلدية إقامته الجديدة³.

وقد استثنى المشرع من شرط الموطن الانتخابي كل من أفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية وموظفي الجمارك الجزائرية ومصالح السجون، إذا لم يكونوا مسجلين في القوائم الانتخابية بالبلدية التي بها موطنهم، وكذا بالنسبة للجزائريين والجزائريات المقيمين في الخارج والمسجلين لدى الممثلات الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية. حيث يمكن لهؤلاء جميعا أن يطلبوا تسجيلهم في القائمة الانتخابية لإحدى البلديات الآتية:

_ بلدية مسقط رأس المعني.

_ بلدية آخر موطن للمعني.

_ بلدية مسقط رأس أحد أصول المعني⁴.

¹- المادة 51 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

²- المادة 36 من أمر رقم 58-75، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، السابق ذكره.

³- أنظر المادتين 56 و60 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

⁴- أنظر المادتين 58 و57 على هذا الترتيب من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

هـ_ التسجيل بالقائمة الانتخابية: وهو شرط شكلي.

ثانيا: شروط الترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية: ونقسمها إلى شروط

خاصة بالمرشح (أ)، وأخرى خاصة بقائمة المترشحين (ب).

أ_ الشروط المتعلقة بالمرشح: وقد نضمها المشرع بموجب المادة 184 من الأمر 01-21

المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعولة وتتمثل في الآتي:

1_ أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من ذات القانون العضوي، وهي

الشروط التي يجب أن تتوفر في الناخب، بمعنى أنه يشترط أن يكون المترشح ناخبا أي جزائريا

متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المنصوص عليها

بموجب التشريع المعمول به. وأن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية للدائرة الانتخابية التي يريد

الترشح فيها.

2_ أن يكون بالغا ثلاثا وعشرون سنة على الأقل يوم الاقتراع.

3_ أن يكون ذا جنسية جزائرية.

4_ أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، كواجب وطني يعبر عن الإخلاص للوطن

والاستعداد لخدمة المصلحة العامة.

5_ ألا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جنائية أو جنحة ولم يرد اعتباره،

باستثناء الجرح غير العمدية.

- للمزيد من التفصيل حول شروط التسجيل في القائمة الانتخابية راجع المواد 53 وما بعدها من نفس الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

6_ أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية.

7_ ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة

مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية¹: ويبدو هذا

الشرط فضفاضاً يطرح إشكالية إثبات مدى وقوع المترشح تحت طائلة هذه الحالة، وبالتالي إقصائه

من الترشح، من عدمه؟.

8_ أن لا يكون الراغب في الترشح للانتخابات المحلية ممن يعتبرهم القانون بحكم وظائفهم في

وضعية عدم القابلية للانتخاب، وذلك خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل

في دائرة الاختصاص، حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم وهؤلاء هم: أعضاء

السلطة المستقلة وأعضاء امتداداتها، الوالي، الأمين العام للولاية، الوالي المنتدب، رئيس الدائرة،

المفتش العام للولاية، عضو مجلس الولاية، المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد

الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، الأمين العام للبلدية.

وكل من أمين خزينة البلدية، المراقب المالي للبلدية، بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي البلدي.

وكل من أمين خزينة الولاية، المراقب المالي للولاية، بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الولائي².

في حين تراجع القانون العضوي 01-21 عن اعتبار مستخدمو البلدية، رؤساء المصالح بإدارة

الولاية أو بالمديريات التنفيذية، ضمن هذه الفئة³ بما يعني أنه أصبح بإمكانهم الترشح.

¹ المادة 184 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

² المادتين 188 و190 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

³ أنظر المادتين 81 و83 من قانون الانتخابات السابق أي القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات.

ب_ الشروط الشكلية المتعلقة بقائمة المترشحين:

- 1_ يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية عددا من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها، بثلاثة (3) في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فرديا، واثنين (2) في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجيا.
 - 2_ يتعين على القوائم المتقدمة للانتخابات، تحت طائلة رفض القائمة، مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يزيد عن عشرين ألف (20.000) نسمة.
 - 3_ وأن تخصص، على الأقل، نصف (2/1) الترشيحات للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين (40) سنة.
 - 4_ وأن يكون لثلث (3/1) مترشحي القائمة، على الأقل، مستوى تعليمي جامعي، وعندما ينتج عن الثلث عدد غير صحيح، فإن هذا العدد يجبر إلى العدد الصحيح الأعلى لصالح هذه الفئة¹.
 - 5_ يجب أن تُزكى قائمة المترشحين للانتخابات المحلية صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو مقدمة بعنوان قائمة حرة، وبالشروط الآتية:
- _ يجب أن يكون هذا الحزب أو الأحزاب سياسية قد تحصل في آخر انتخابات محلية، على أكثر من (04%) من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المراد الترشح فيها. أو يتوفر على عشرة منتخبين، على الأقل، في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

¹ - المادة 176 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

_ يجب أن تدعم قائمة المترشحين الأحرار أو قائمة المترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا يتوفر على أحد الشرطين المذكورين في المطمة السابقة أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك في الانتخابات لأول مرة بخمسين توقيعاً على الأقل بالنسبة لكل مقعد مطلوب شغله من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية¹.

6_ لا يمكن لأي كان أن يترشح في أكثر من قائمة أو أكثر من دائرة انتخابية، وذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 278 من هذا القانون، فضلاً عن رفض قوائم الترشيحات المعنية بقوة القانون².

7_ لا يمكن لأي قائمة مترشحين أن تضم أكثر من مترشحين اثنين تربط بينهما قرابة من الدرجة الثانية سواء كانت بالنسب أو بالمصاهرة³، حتى لا تتحول المجالس الشعبية المحلية إلى مجالس عائلية تستهدف تحقيق المصالح الخاصة الضيقة بدلاً من تحقيق المصلحة العامة لكافة سكان الإقليم.

8_ يجب تقديم التصريحات بالترشح قبل خمسين (50) يوماً كاملة من تاريخ الاقتراع⁴.

¹ - المادة 178 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره، وبدلاً من الشروط المنصوص عليها في هذه المادة تطبق بصفة انتقالية -في حالة انتخابات محلية مسبقة- الشروط المحددة في المادة 318 من نفس الأمر التي تنص على: " بصفة انتقالية، فقط بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولاية المسبقة التي تلي صدور هذا الأمر المتضمن القانون العضوي، يوقف العمل بالشروط المحددة في المطات 1 و 2 و 3 من المادة 178 المتعلقة بائترات نسبة 4% من الأصوات في الدائرة الانتخابية خلال الانتخابات الأخيرة أو بدعم من عشر (10) منتخبين في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية أو بعدد من التوقيعات، ويطبق بدلها الحكم الآتي: يجب على قائمة المترشحين المقدمة سواء تحت رعاية حزب سياسي أو بصفة مستقلة أن تدعم، على الأقل، بخمسة وثلاثين (35) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله".

² - المادة 181 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

³ - المادة 182 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

⁴ - المادة 179 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

هذا، ويعتبر إيداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة قانوناً على مستوى المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، تصريحاً بالترشح. على أن يشتمل هذا التصريح الموقع من كل مترشح على بيانات:

_ الاسم واللقب والكنية إن وجدت، والجنس، وتاريخ الميلاد ومكانه، والمهنة والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي لكل مترشح.

_ تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي.

_ عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.

_ الدائرة الانتخابية المعنية.

ويلحق بقائمة مترشحي الأحزاب والمترشحين الأحرار برنامج الحملة الانتخابية.

ويقدم هذا التصريح الجماعي من طرف مترشح موكل من طرف الحزب، أو من طرف

مترشحي القائمة المستقلة، مقابل وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع¹.

وقد منع المشرع إجراء أية إضافة أو إلغاء أو تغيير بعد إيداع قوائم الترشيحات إلا استثناء في

حالاتي الوفاة أو حدوث مانع شرعي، وفي هاتين الحالتين يمنح أجل آخر لإيداع ترشيح جديد على

ألا يتجاوز ذلك الثلاثين يوماً السابقة لتاريخ الاقتراع².

هذا، وقد وفر الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري

المفعول (الجديد)، حماية قانونية وقضائية متميزة لحق الترشح تتمثل فيما يلي:

¹ - المادة 177 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

² - المادة 180 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

_ فرض المشرع أن يكون رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بمقتضى قرار يكون معللاً تعليلاً قانونياً صريحاً، من طرف منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، وأن يبلغ هذا القرار _تحت طائلة بطلانه_ في أجل ثمانية أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشح. وبانقضاء هذا الأجل دون صدور قرار الرفض وتبليغه، يعد الترشح مقبولاً.

_ يكون قرار رفض الترشح قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال ثلاثة أيام كاملة من تاريخ تبليغ القرار، وتفصل المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في هذا الطعن في أجل أربعة أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع الطعن.

_ يمكن الطعن في حكم المحكمة الإدارية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف المختصة إقليمياً في أجل ثلاثة أيام كاملة من تاريخ تبليغ الحكم. وتفصل المحكمة الإدارية للاستئناف المختصة إقليمياً في الطعن في أجل أربعة أيام كاملة من تاريخ إيداع الطعن. ويكون قرار المحكمة الإدارية للاستئناف غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.

ويبلغ في الحالتين حكم المحكمة الإدارية، أو قرار المحكمة الإدارية للاستئناف تلقائياً، وفور صدوره، إلى الأطراف المعنية وإلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة للانتخابات قصد تنفيذه¹.

¹ - أنظر المادة 183 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.
- بصفة انتقالية، وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية للاستئناف، تكون أحكام المحكمة الإدارية الصادرة في هذه المنازعات قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، وهو تضمنته المادة 314 من نفس الأمر.

ثالثاً: العملية الانتخابية: ويقصد بالعملية الانتخابية في مفهومها الضيق مجموعة الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب، ابتداءً بإعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها¹، ومروراً بالاقتراع وما يليه من فرز²، إلى غاية إعلان النتائج³.

وتدير عملية انتخاب أعضاء المجالس المحلية وتراقبها شأنها في ذلك شأن العمليات الانتخابية والإستقتائية الأخرى_ السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وهي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري⁴، تم تأسيسها وتنظيمها بموجب القانون رقم 19-07⁵، وأصبحت هيئة دستورية بموجب دستور الجزائر لسنة 2020⁶، ليعيد المشرع تنظيمها في إطار الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول⁷، الذي ينص في مادته 10 على: "تمارس السلطة المستقلة صلاحياتها منذ استدعاء الهيئة الناخبة إلى غاية إعلان النتائج المؤقتة وفق أحكام هذا القانون العضوي...". الأمر الذي من شأنه أن يوفر ضمانات النزاهة والشفافية والحياد للعملية الانتخابية، التي تحض في ذلك زيادة على دور السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات_ بحماية وأطر رقابية متعددة، شعبية، سياسية وقضائية تصل إلى حد تجريم المساس والإخلال بمجرياتها والمعاقبة عليها جنائياً⁸.

1- نظمها المشرع في الفصل الثاني من الباب الثاني من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.
2- ونظم المشرع هذه الأحكام بموجب الباب الرابع من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.
3- أنظر في ذلك بصفة عامة الفصلين الأول والثاني من الباب السابع بعنوان اللجنة الانتخابية البلدية واللجنة الانتخابية الولائية، وكذا المادتين 185 و186 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.
4- المادة 08 من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.
5- قانون عضوي رقم 07-19، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
6- تناول المؤسس الدستوري لدستور الجزائر لسنة 2020 الساري المفعول، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في فصل خاص ضمن الباب الرابع بعنوان "مؤسسات الرقابة" وهو الفصل الثالث بعنوان "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات"، والذي نصت المادة 200 منه على: "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة مستقلة".
7- أعاد المشرع تنظيم موضوع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الباب الأول من الأمر رقم 01-21، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره، بعنوان "إدارة العمليات الانتخابية ومراقبتها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات".
8- لقد وفر الأمر رقم 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره الحماية الجنائية للعملية الانتخابية في باب كامل هو الباب الثامن أي المواد 276 وما بعدها من هذا القانون.

الفرع الثاني: انعكاس النظام الانتخابي والتركيبية العددية للمجلس المحلي المنتخب على

سلطته التقريرية.

إذا كانت شرعية وتمثيلية وبالتالي ديمقراطية الإدارة المحلية (المجالس المحلية المنتخبة) مرتبطة من حيث المبدأ بتشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، بما ينسجم مع اللامركزية الإقليمية في بُعدها التنظيمي ويحقق أهدافها، فإن تطبيق نظام انتخابي معين دون آخر (الفقرة الأولى)، وكذا تركيبة عددية معينة دون غيرها (الفقرة الثانية) لا ينسجم بالضرورة مع اللامركزية الإقليمية، وإنما ينعكس بلا شك بكيفية معينة على فعالية أدائها وبالتالي سلطتها التقريرية.

الفقرة الأولى: انعكاس النظام الانتخابي على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

ونستهدف هنا النظام الانتخابي بمفهومه الضيق، وتحديدًا طريقة ترجمة الأصوات المعبر عنها إلى مقاعد¹، والذي يتنوع إلى نظامين أساسيين هما نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي.

إن مسألة اعتماد أو تفضيل نظام انتخابي دون آخر تعد في الحقيقة مسألة سياسية أكثر منها قانونية²، لكونها تراعي اعتبارات عديدة قد يأتي على رأسها النظام السياسي للدولة والهدف المراد الوصول إليه من خلال هذا النظام، فعملية الاختيار ليست حيادية، بحيث يؤثر كل نظام بطريقة مختلفة على اختيار الممثلين، تحديد نتيجة الانتخاب، وطبيعة وعدد الأحزاب السياسية³، أي أن

¹ - "قد يتسع مفهوم النظام الانتخابي ليتطابق تقريبًا مع المعنى المقصود من القانون الانتخابي ومن هنا جاءت تسمية قانون الانتخابات الأخير عندنا في الجزائر مثلًا بالقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات وقد يضيق هذا المعنى فيقصد به أسلوب عرض المترشحين ثم الآلية التشريعية لترجمة الأصوات إلى مقاعد"، عبد القادر معيفي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي - تبسة، السنة الجامعية 2013-2014، ص 48.

² - عيسى تولمرت، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، سنة 2002، ص 133.

³ - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007. ص

النظام الانتخابي المعتمد ينعكس على التركيبة السياسية للمجلس المنتخب ومن ثم على أدائه، سيما فيما يتعلق تحديدا بمداوماته وسلطته في اتخاذ القرار.

وهذا ما يلاحظ في الحقيقة على تطور النظام الانتخابي عموما في الجزائر، ومنه النظام الانتخابي للمجالس المحلية منذ الاستقلال، الذي تأثر بالظروف السياسية والاجتماعية والنظام الدستوري والتفصيلات القانونية لكل مرحلة.

فبعد أن كان النظام الانتخابي في مرحلة الأحادية السياسية 1962 - 1989 يقوم على مجموعة من الاعتبارات الإيديولوجية بالدرجة الأولى إلى جانب الاعتبارات الاجتماعية والتاريخية الخاصة¹، أين كانت عملية تشكيل المجالس المحلية المنتخبة في هذه الفترة، تخضع لمبدأ الانتقاء المزدوج لحزب جبهة التحرير الوطني والهيئة الناخبة، حيث يقوم الحزب بانتقاء المرشحين وعرضهم في قائمة واحدة يكون عددهم ضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها على مستوى كل دائرة انتخابية، في حين يقتصر دور الناخبين على التصويت (المفاضلة) على المرشحين الواردة أسماءهم في هذه القائمة دون غيرهم، مع التأكيد على منع الترشيحات الفردية².

وبعد التحول إلى النظام الليبرالي وبالتالي إلى التعددية السياسية اعتبارا من دستور 23 فبراير 1989، انعكس هذا التحول كذلك على النظام الانتخابي للمجالس المحلية، والذي تحول فيه المشرع الجزائري من نظام الأغلبية إلى نظام التمثيل النسبي، وعليه سنتتبع في هذه المرحلة تطور

¹ - عبد الحميد بن علي، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 25.

² - أنظر المادة 34 من أمر رقم 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، والمادتين 08، 09 من أمر 69-38، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره، وكذا المادة 66 من الأمر رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات.

النظام الانتخابي للمجالس المحلية (أولاً)، قبل التطرق لانعكاس نظام التمثيل النسبي المعمول به حالياً على سلطتها التقريرية (ثانياً).

أولاً: تطور النظام الانتخابي في ظل التعددية السياسية: تطور النظام الانتخابي منذ بداية مرحلة التعددية السياسية من نظام أغلبية (أ)، إلى نظام مختلط (ب)، إلى نظام التمثيل النسبي المعمول حالياً (ج).

أ_ النظام الانتخابي في ظل القانون 89-13¹ المبني على الأغلبية: وهو النظام الذي اعتمد نمط الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دورة واحدة (وهي طريقة أشبه ما تكون إلى النظام المختلط²)، وهو ما نصت عليه صراحة الفقرة الأولى من المادة 61 من هذا القانون: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد".

وترتيباً على ذلك حددت المادة 62 من ذات القانون كيفية توزيع المقاعد على القوائم المشاركة والتي نصت على: "يترتب على هذا النمط من الاقتراع توزيع المقاعد كالاتي:

_ إذا حصلت القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإنها تحوز على جميع المقاعد.

¹- قانون رقم 89-13، مؤرخ في 7 غشت سنة 1989، يتضمن قانون الانتخابات.
²- عبد الحميد بن علي، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 34.

_ في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، فإن القائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة تحصل على (50%+1) من المقاعد ويحسب الكسر لصالح هذه القائمة كمقعد كامل.

_ توزيع بقية المقاعد على جميع القوائم المحصلة على أكثر من 10% من الأصوات المعبر عنها وذلك على أساس النسب المئوية للأصوات المحصل عليها وحسب ترتيب تنازلي ويحسب الكسر الناتج كمقعد كامل".

من خلال هذه المادة يظهر جليا رغبة السلطة في المحافظة على مركزها، عن طريق وضع حزب جبهة التحرير الوطني في مركز ممتاز، بالنسبة لبقية الأحزاب الصغيرة وغير المستعدة لدخول مضمار المنافسة الانتخابية، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الأصوات المناهضة لهذا النظام الانتخابي، رغم أنه لم يطبق ولو لمرة واحدة على أرض الواقع، الأمر الذي استدعى تأجيل الانتخابات المحلية التي كان من المزمع إجراؤها يوم 12 ديسمبر 1989. وقد وافق البرلمان بموجب نص قانوني على تأجيل الانتخابات المحلية بتاريخ 05 ديسمبر 1989، وذلك لمدة 06 أشهر من أجل السماح للأحزاب السياسية الناشئة والصغيرة من تنظيم صفوفها، والتكيف مع القانون الخاص بالجمعيات ذات الطابع السياسي من خلال عقد المؤتمرات التأسيسية، وإعداد البرامج للدخول في أول منافسة سياسية تعددية ديمقراطية¹.

¹ - عبد الحميد بن علي، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 35.

ب_ النظام الانتخابي في ظل القانون 90-106¹ المبني على النظام المختلط: لقد أعاد هذا القانون تنظيم عملية توزيع المقاعد على القوائم الفائزة بموجب المادة 62 منه التي نصت على: "يترتب على طريقة الاقتراع التوزيع التالي للمقاعد:

1_ تحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة على الأصوات المعبرة على عدد المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجبرة إلى العدد الصحيح الأعلى.

2_ في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة تفوز القائمة التي تفوز القائمة التي تحوز على أعلى نسبة بما يلي:

_ 50% من عدد المقاعد المجرى إلى العدد الصحيح الأعلى في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة فردياً.

_ 50% زائد واحد من عدد المقاعد في حالة ما إذا كان عدد المقاعد المطلوب شغلها زوجياً.

3_ وفي كلتا الحالتين المذكورتين أعلاه توزع المقاعد المتبقية بالتناسب على القوائم المتبقية التي حصلت على 7% فما فوق من الأصوات المعبرة على أساس النسبة المئوية للأصوات المحرزة بتطبيق الباقي الأقوى حتى تنتهي المقاعد الواجب شغلها.

وفي حالة بقاء مقاعد للتوزيع، توزع على كل القوائم بالتناسب بما فيها القائمة الفائزة التي أحرزت على أعلى نسبة.

وفي حالة عدم حصول أية قائمة متبقية على نسبة 7% تحصل القائمة الفائزة على جميع المقاعد.

¹ قانون رقم 90-06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتضمن قانون الانتخابات.

إذا لم تحرز أية قائمة على نسبة 7% توزع المقاعد حسب النسب مهما كانت مع إعطاء الأفضلية للقائمة الحائزة على أعلى نسبة".

وبذلك ألغيت إمكانية احتكار كل المقاعد التي كان يتيحها قانون الانتخابات لسنة 1989 للقائمة التي تفوز بأغلبية الأصوات، وأصبحت أفضلية الأغلبية تقتصر على ضمان أغلبية المقاعد (الضامنة لحسن التسيير) للقائمة الحائزة على الأغلبية البسيطة للأصوات المعبر عنها، في حالة عدم وجود قائمة حائزة على الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وبالتالي ضمان أغلبية المقاعد دون أفضلية.

ج- نظام التمثيل النسبي: يتم توزيع مقاعد المجالس المحلية المنتخبة، اعتمادا على هذا النظام، على أساس التناسب، بين عدد الأصوات الصحيحة المعبر عنها التي تحصل عليها كل قائمة انتخابية وعدد المقاعد التي تسند إليها. وقد أصبح المشرع الجزائري يعتمد على هذا النمط في التوزيع اعتبارا من أول قانون عضوي متعلق بنظام الانتخابات لسنة 1997¹، وصولا إلى الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول حاليا والذي تنص المادة 169 منه على: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدتها مدتها خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج...".

¹- أنظر المادة 75 وما بعدها من أمر رقم 07-97، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ثم المادة 65 وما بعدها من قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، والمادة 65 كذلك من القانون العضوي 16-10، السابق ذكره.

ثانيا: انعكاس نظام التمثيل النسبي على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة: إذا

كان هذا النظام أي نظام التمثيل النسبي على القائمة يحقق العدالة في توزيع المقاعد بين القوائم المتنافسة، الحزبية منها والحرّة، بالتناسب الطردي حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة دون أية أفضلية، الأمر الذي من شأنه _مبدئيا_ تكريس الديمقراطية، من خلال إمكانية قدرة هذا النمط على استيعاب أكبر عدد ممكن من القوائم الحزبية والحرّة، وبالتالي ضمان تمثيل أكبر قدر ممكن من الاتجاهات السياسية والفكرية والمستقلة وإشراكهم في تسيير المجالس المحلية المنتخبة، الأمر الذي لا يتيح نظام الأغلبية¹. إلا أن هذا النظام أي التمثيل النسبي ينعكس سلبيا على السلطة التقريرية للمجلس المحلي المنتخب ومن ثم على فعاليته في الأداء والتسيير المحلي بصفة عامة.

إن إشكالية نظام التمثيل النسبي تتلخص في عدم قدرة هذا النظام على ضمان توفير الأغلبية المطلقة في كل الحالات، الأمر الذي يطرح إمكانية الانسداد القانوني في تنصيب بعض الهياكل الداخلية وتسيير المجالس التي لم تفرز فيها الانتخابات وفقا لهذا النظام أغلبية مطلقة خاصة في الحالات التي يشترطها القانون كتشكيل اللجان² وانتخاب نواب الرئيس³. وإن كان المشرع في الحقيقة قد استدرك إشكالية الانسداد في شغل منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، التي لم تعد

¹ - voir: Ousmane BA , La prise de décisions locales: les procédés pour plus de démocratie , thèse de doctorat de Droit public nouveau régime, école doctorale des sciences de l'homme et de la société, université de Reims, Champagne-Ardenne, France, sans date, page 81 et au-delà.

² - المادة 38 من المرسوم التنفيذي 105-13، المؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، وكذا المادة 34 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره، والمادتان 37 و38 من المرسوم التنفيذي رقم 217-13، مؤرخ في 18 يونيو سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

³ - المادة 70 من قانون رقم 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والفقرة الثالثة من المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 105-13، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره، وكذا المادة 63 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره، والفقرة الثانية من المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 217-13، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

مطروحة بعد إلغاء القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات للمادة 80، التي كان يتضمنها سابقه أي القانون العضوي 12-01، بما يعني العودة في ذلك إلى تنصيب الرئيس في إطار أحكام المادة 65 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، التي تحسم الفوز بمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي لصالح متصدر القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات والتي تنص على: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين...".

وعليه، يقترح الباحث ضرورة تطعيم نظام التمثيل النسبي ببعض آليات نظام الأغلبية، تحديدا في الحالة التي لا تحصل فيها أية قائمة انتخابية على الأغلبية المطلقة، وذلك بأن تحصل القائمة الحائزة على الأغلبية النسبية للأصوات على الأغلبية المطلقة لمقاعد الدائرة الانتخابية بقوة القانون.

بالتوازي مع تخفيض نصاب التمثيل (العتبة) من 07% إلى 04%، لضمان توسيع تمثيل

المعارضة لصالح شفافية وديمقراطية تسيير المجالس¹.

الفقرة الثانية: انعكاس التركيبة العددية على السلطة التقريرية للمجلس المحلي المنتخب.

وسنعالج في هذا الإطار غياب معيار فقهي موحد لتحديد حجم المجلس المحلي (أولا)، وكذا

حجم المجلس المحلي في الجزائر أي عدد أعضائه (ثانيا)، وانعكاس ذلك على سلطته التقريرية.

أولا: غياب معيار لتحديد حجم المجلس المحلي: في الحقيقة لا يوجد نظريا معيار موحد يتم

على أساسه تحديد حجم المجلس المحلي، أي عدد أعضائه، وإنما يختلف ذلك باختلاف اعتبارات

¹ -فايزة يوسف، تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني: حتمية للقضاء على الانسداد، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 10، العدد 03، سنة 2019، ص 542.

_ يحدد المشرع الفرنسي هذه العتبة بـ 05%

عديدة قد يأتي على رأسها الاختلاف من حيث النظام السياسي والإداري والظروف العامة المحيطة بكل دولة.

إلا أنه من الثابت نظرياً أيضاً، فإن المجلس الصغير أي القليل عدد الأعضاء هو الذي يحقق الكفاءة والفعالية الإدارية، لأن وجود عدد قليل من المنتخبين المحليين داخل المجلس، يسهل إدارة وتنظيم جلساته وأشغاله، ويحقق النقاش البناء وبالتالي جدية وفعالية المداولات، من خلال السرعة في اتخاذ القرارات، الناجمة بدورها عن سهولة تحقيق الأغلبية التي ستكون بطبيعة الحال قليلة العدد تبعاً لقلّة عدد أعضاء المجلس الصغير ككل. وعليه فإن مداولات المجلس الصغير تقضي غالباً إلى اتخاذ قرارات رشيدة وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة¹، ومن ثم فالعدد القليل من الأعضاء يؤثر تأثيراً إيجابياً على السلطة التقريرية للمجلس المحلي المنتخب.

في حين أن المجلس الكبير، يشكل عائقاً في سبيل تحقيق الإدارة الجيدة، لأن وجود عدد كبير من المنتخبين داخل المجلس، يقلل من جدية وفعالية المناقشات، بسبب كثرة الآراء والخلافات والاختلاف في المواقف نتيجة للتعصب الفكري أو السياسي (خاصة في ظل اعتماد نظام التمثيل النسبي الذي كثيراً ما يفرز مجالس فسيفسائية بألوان سياسية متعددة ومتعارضة أحياناً)، وكذا نتيجة للتعصب العشائري في أحيان أخرى.

إن هذا الوضع يؤدي في أحيان كثيرة إلى الانسداد، أو على الأقل إلى صعوبة تحقيق النصاب (الأغلبية) اللازمة لاتخاذ القرارات، وحتى وإن تحققت فإنها تكون متأخرة عن الوقت المناسب، وهو ما يضطر المجلس لاتخاذ قرارات وسطية توفيقية، خلافاً لما تقتضيه المصلحة العامة، الأمر

¹ - عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض السعودية، دون طبعة، سنة 1992، ص 34.

الذي يفسح المجال للسلطة المركزية لإعمال سلطة الحلول التي تتعدم معها السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

إلا أنه من الثابت نظريا مقابل ذلك، هو أن المجلس الكبير أي كثير عدد الأعضاء هو الذي يجسد الديمقراطية، أي تمثيل أكبر قدر ممكن من المواطنين ومنحهم القدرة على المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية¹.

أما المجلس الصغير قد لا يتناسب والديمقراطية النيابية لأنه لا يمثل كل السكان فعليا. ولا يتيح الفرصة للتعبير عن الرأي العام المحلي وآراء الجماعات المختلفة المكونة له، فهو يعد قيادا على الديمقراطية والتمثيل الشعبي².

وعليه، فإن المجلس الصغير خيار لتحقيق الفعالية الإدارية بالأساس، والمجلس الكبير خيار لتحقيق الديمقراطية بالدرجة الأولى. إلا أن الإفراط في كل من الخيارين قد يؤدي إلى نتائج عكسية فالمجلس الصغير لا يكون بالضرورة ذو قدرة عالية على الإدارة، كما أن المجلس الكبير ليس بالضرورة ديمقراطي.

وعليه، فإن الحجم المناسب للمجلس المحلي المنتخب، يتحقق بالتوفيق بين الخيارين أو الهدفين معا والحرص على تحقيق التوازن بينهما³.

ولتحقيق هذا الهدف المزدوج يطرح الفقه فكرة متوسط حجم المجلس، الذي يتراوح بالنسبة للمجلس البلدي مثلا بين 12 عضو في الوحدات الإدارية الصغيرة و30 عضو في الوحدات

¹- ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، المكتبة الأنجلومصرية، الطبعة الأولى، سنة 1971، ص 133.

²- خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 139.

³- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 75.

المتوسطة ويصل إلى 150 عضو في الوحدات الكبيرة¹، كما أورد ظريف بطرس² حجما يراه مناسباً للتوفيق بين الديمقراطية والكفاءة الإدارية، وهو 12 عضو كحد أدنى و60 عضو كحد أقصى، في حين يراه خالد سمارة الزغبى³ يتراوح بين 20 عضواً و60 عضواً تبعاً لحجم ومستوى الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس المحلي، أما في المدن الكبرى مثل القاهرة ولندن وباريس وبلغراد وطوكيو، يرى أن تعالج أوضاعها بقوانين خاصة بها لتشكيل مجالس رئيسية ومجالس فرعية في الأحياء، في نطاق كل مدينة.

ثانياً: عدد أعضاء المجلس المحلي في القانون الجزائري: أي عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي (أ)، وعدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي (ب).

أ_ حجم المجلس الشعبي البلدي: لقد كان عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي في عهد الحزب الواحد والنهج الاشتراكي يتراوح من حيث الأصل بين 09 أعضاء و39 عضواً⁴، ليرفعه المشرع بموجب قانون الانتخابات لسنة 1980 إلى ما بين 11 عضواً و51 عضواً⁵، الأمر الذي يجعل حجم المجلس الشعبي البلدي في هذه الحقبة يقترب من المعايير الفقهية المشار إليها سابقاً بما يمكنه من تحقيق الديمقراطية والفعالية.

في حين عمد المشرع في مطلع التعددية السياسية بالنسبة لأول قانون للبلدية لسنة 1990 إلى تخفيض عدد أعضاء المجلس البلدي إلى 07 أعضاء كحد أدنى و33 عضواً كحد أقصى، وذلك

¹- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 75.

²- ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 137.

³- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 157.

⁴- أنظر المادة 38 من أمر رقم 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

⁵- المادة 75 من قانون رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الانتخابات.

بموجب قانون الانتخابات لسنة 1989¹ تحفظا من الانعكاسات السلبية التي يمكن أن تفرزها التجربة التعددية الفتية على أداء المجالس. وهو نفس الحجم الذي أكد عليه المشرع بموجب أول قانون عضوي متعلق بنظام الانتخابات لسنة 1997².

ليعود المشرع مرة أخرى إلى الترفيع في عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى 13 عضو كحد أدنى و43 كحد أقصى في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2012³، وأكد عليه القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016⁴، وكذا في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول الأمر 01-21، وهو ما تقضي به المادة 187 منه التي تنص على: "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية: يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

_ ثلاثة عشر (13) عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

_ خمسة عشر (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و20.000

نسمة.

¹- وهو ما قضت به المادة 81 من القانون 89-13، يتضمن قانون الانتخابات، السابق ذكره، التي نصت على: "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي الأخير وضمن الشروط الآتية:

_ 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.

_ 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10.001 و20.000 نسمة.

_ 11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20.001 و50.000 نسمة.

_ 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50.001 و100.000 نسمة.

_ 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و200.000 نسمة.

_ 33 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها عن 200.001 نسمة"

²- المادة 97 من الأمر رقم 97-07، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

³- المادة 79 من القانون العضوي 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

⁴- المادة 80 من القانون العضوي رقم 10-16، المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

_ تسعة عشر 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و50.000 نسمة.

_ ثلاثة وعشرون 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و100.000 نسمة.

_ ثلاثة وثلاثون 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و200.000 نسمة.

_ ثلاثة وأربعون 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه".
واستنادا إلى ما تقدم يمكن القول أن المشرع قد استقر ابتداء من سنة 2012 على حجم مناسب للمجلس الشعبي البلدي، على اعتبار أن أقل عدد يمكن أن يكون عليه المجلس الشعبي البلدي _باعتباره المجلس الأصغر قياسا إلى المجلس الشعبي الولائي_ يتوافق تقريبا مع الحد الأدنى لحجم المجلس المحلي الذي يراه الفقه مناسبا للتوفيق بين الديمقراطية والكفاءة الإدارية¹، في انتظار قياس مدى توافق أكبر عدد يمكن أن يتكون منه المجلس الشعبي الولائي _باعتباره المجلس الأكبر قياسا إلى المجلس الشعبي البلدي_ مع الحد الأقصى لحجم المجلس المحلي الذي يراه الفقه مناسبا لتحقيق التوازن بين هدفي الديمقراطية والكفاءة الإدارية.

ب_ حجم المجلس الشعبي الولائي: يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي (حجمه) بين 35 عضوا كحد أدنى و55 كحد أقصى، وهو ما كان معمول به سابقا بموجب أول قانون للولاية

¹- أورد ظريف بطرس حجما يراه مناسبا للتوفيق بين الديمقراطية والكفاءة الإدارية، وهو 12 عضوا كحد أدنى و60 عضوا كحد أقصى، للتوضيح أنظر ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 137.

لسنة 1969¹. وهو نفس الحجم الذي حافظ عليه المشرع²، وصولاً إلى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول 01-12 الذي ينص في مادته 189 على: "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:

_ خمس وثلاثون (35) عضواً في الولايات التي يقل عدد سكانها من 250.000 نسمة.

_ تسع وثلاثون (39) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و650.000 نسمة.

_ ثلاثة وأربعون (43) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و950.000 نسمة.

_ سبعة وأربعون (47) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و1.150.000 نسمة.

_ واحد وخمسون (51) عضواً في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و1.250.000 نسمة.

_ خمسة وخمسون (55) عضواً في الولايات التي يساوي عدد سكانها 1.250.001 نسمة أو

يفوقه".

1- أنظر المادة 12 من الأمر 69-38، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

2- أنظر المادة 89 من القانون 80-08، يتضمن قانون الانتخابات، السابق ذكره، والمادة 83 من القانون 89-13، يتضمن قانون الانتخابات، السابق ذكره، والمادة 99 من أمر رقم 97-07، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره، والمادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12، يتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره، والمادة 82 كذلك من القانون العضوي رقم 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

وعليه، فإن أكبر عدد يمكن أن يضمه المجلس الشعبي الولائي (55 عضو) باعتباره مجلس الوحدة الإدارية الأكبر (الولاية)، كان دائما متوافق مع الحد الأقصى المطلوب نظريا، وعليه يمكن القول أن حجم المجلس الشعبي الولائي في الجزائر ظل دائما داخل المعايير النظرية المطلوبة لتحقيق الهدف المزدوج المشار إليه سابقا وهو تجسيد الديمقراطية والكفاءة في الأداء.

ويمكن القول في الأخير، أن حجم المجلس المحلي المنتخب (البلدي والولائي) أي عدد أعضائه المحدد في القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول، يعد حجما مقبولا، لأنه إضافة إلى كونه يحقق العدالة في التمثيل من خلال التناسب بين عدد الأعضاء وعدد سكان البلدية أو الولاية الناتج عن الإحصاء العام الرسمي للسكان فإنه يتوافق مع المبادئ النظرية لتحقيق الأهداف المنشودة.

المطلب الثاني: المداولة كأداة لممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

تمارس المجالس المحلية المنتخبة كما سبقت الإشارة إلى ذلك¹ _ صلاحياتها عن طريق وسيلة أو تصرف قانوني وهو المداولة. الأمر الذي يدفع إلى تحديد مفهومها (الفرع الأول)، وتحديد طبيعتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم المداولة.

وسنحاول الوصول لهذا المفهوم من خلال تحديد المعنى العام للمداولة (الفقرة الأولى)، وتحديد معناها القانوني ومدى اعتبارها قرار إداري (الفقرة الثانية).

¹ - تنص المادة 52 من قانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، على: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات"، والمادة 51 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره، على: "يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته.....".

الفقرة الأولى: المعنى العام للمداولة.

تأخذ المداولة بصفة عامة (لغويا) معنى: تبادل الآراء والتشاور والمذاكرة، أي النقاش أو التناحر بخصوص مسألة معينة. أما بالرجوع إلى القاموس الفرنسي لاروس نجد أن كلمة مداولة (Délibération) هي في الأصل كلمة لاتينية (Délibé-ratio) وتعني الإطلاع والمناقشة الشفوية لقضية ما. التروي في الأمر قبل اتخاذ القرار¹.

الفقرة الثانية: المعنى القانوني للمداولة: مدى اعتبار المداولة قرار إداري.

قد يبدو للوهلة الأولى، أن المداولة _كتصرف قانوني تمارس عن طريقه المجالس المحلية المنتخبة اختصاصاتها وأشغالها_ هي قرار إداري، بالنظر إلى تشابهها مع القرار الإداري فيما يتعلق بأركانه (من ضرورة احترام للاختصاص، الأشكال والإجراءات، المحل والسبب والغاية) وكذلك خصائصه (كتعبير إرادي، صادر عن جهة إدارية، بالإرادة المنفردة...)²، فهناك من عرفها على أنها: "قرار جماعي، يتعلق بالإدارة أو التسيير ويتخذ بأغلبية الأصوات بعد المناقشة العامة، من قبل مجلس مشكل من هيئة نظامية ذات سلطة عمومية"³، وهذا ما يمكن أن ينطبق على المجلس المحلي المنتخب البلدي أو الولائي، باعتباره هيئة المداولة للجماعة العمومية الإقليمية المتمتعة _في إطار اللامركزية الإقليمية_ بالشخصية القانونية العامة والاستقلال الإداري، بما يؤهلها لإصدار القرارات الإدارية، حيث يبدو من التعريف السابق أن الركيزة الأساسية في المداولة

¹ عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداوات المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011، ص 39.

² راجع في مفهوم أركان وخصائص القرار الإداري، عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 08 وما بعدها.

³ - Revue de droit publique, 1976, p 115.

نقلا عن عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداوات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 41.

وهي وجود الهيئة الجماعية المشكلة بصورة قانونية والمختصة، التي يعرض عليها الأمر وهذا بغرض البت في مسألة تتعلق بالمجالات التي تضطلع بها وفقا لما يمليه القانون¹.

وما قد يؤكد أن هذا التصرف القانوني المولد لآثار قانونية هو قرار إداري، هو إخضاع المشرع الجزائري لمداولات المجلس الشعبي الولائي للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء، وهو ما جاءت به الفقرة الثانية المادة 54 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية التي تنص على: "... إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها"، وكذا ما جاءت به الفقرة الأخيرة من المادة 57 من ذات القانون التي تنص على: "... يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه".

إلا أن المداولة _حسب الأستاذ فرانسيس بول بونوا²_ لا تتضمن دائما نفس المحتوى، فقد تتضمن المداولة مثلا رأي عندما يتعلق الأمر باستشارة المجلس بخصوص مسألة ما تدخل في اختصاصاته القانونية، كالرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي الذي تخضع له إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، على إقليم البلدية³. أو

¹ عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 41.

² المرجع نفسه، ص 40.

³ تنص المادة 109 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق ذكره على: "تخضع إقامة أي مشروع استثمار و/أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة".

الآراء التي يقدمها المجلس الشعبي الولائي التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، أو الاقتراحات التي يمكنه أن يقدمها في كل ما يخص شؤون الولاية، إلى الوزير المختص¹.

وعليه فالمداولة كتصرف قانوني قد تكون رأياً أو رغبة أو أي موقف آخر كالاقتراح أو الاقتراح أو حتى مجرد التعبير².

وعموماً فإن المداولات قد تعتبر قرارات إدارية وهي تلك المتضمنة التعبير عن الإرادة الجماعية الملزمة للممثلين المحليين، والتي يمكن الطعن فيها بتجاوز السلطة كما سبقت الإشارة إليه، لأنها تكون قد رتبت آثاراً قانونية. أما تلك التي تتضمن رأي أو اقتراح أو غيره، لا يمكن الطعن فيها يتجاوز السلطة أو بغيره³.

الفرع الثاني: ضمانات وطبيعة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

وسنعالج في هذا الإطار الضمانات التي ينبغي أن تتوفر للهيئات اللامركزية حتى تتمتع بسلطة اتخاذ القرار (الفقرة الأولى)، متبعين ذلك بتحديد الطبيعة القانونية للمداولة (القرار المحلي) بالنظر إلى رقابة الوصاية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضمانات حرية التدخل للمجالس المحلية المنتخبة.

وتشمل أساساً حرية المبادأة (أولاً)، وعدم خضوع قرارات الهيئات المحلية (المجالس المنتخبة) للتعديل (ثانياً).

¹- تنص المادة 79 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره على: "يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، يمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات في آل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً".

²- عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 41.

³- المرجع نفسه، ص 40.

أولاً: سلطة المبادأة (حرية المبادأة): ويعني ذلك أن تكون للمجالس المحلية المنتخبة، سلطة مباشرة اختصاصاتها ابتداءً بمحض إرادتها، دون أن يكون للسلطة المركزية الحق في إجبارها على ذلك أو الحلول محلها، إلا فيما هو مقرر قانوناً وعلى سبيل الاستثناء.

وتعتبر سلطة المبادأة نتيجة طبيعية لفكرة الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية في إطار نظام اللامركزية، والتي تتيح لها التمتع بقدر من الحرية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية¹.

ويجدر التوضيح إلى أن سلطة المبادأة لا تقتصر على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، وإنما تشمل كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، وهو ما عبر عنه الأستاذ فؤاد العطار بقوله: "إن قاعدة تولي الاختصاصات بداءة لا تقتصر على الاختصاصات التي تستقل بها الهيئات اللامركزية، بل تتناول كذلك تلك التي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية، ومن ثم فليس لهذه الأخيرة أن تتخذ قراراً ابتداءً في مسألة تدخل في اختصاص الهيئات اللامركزية ما لم يوجد نص يقضي بذلك، والقول بغير ذلك يؤدي إلى انتفاء تحقيق النظام اللامركزي"².

هذا، وقد كفل المشرع في فرنسا حرية الإدارة للجماعات المحلية، بموجب مبدأ دستوري³. وسأيره في ذلك كل من الدستورين المغربي⁴ والتونسي⁵ بالتأسيس لمبدأ التدبير الحر.

1- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 89.

2- نقلاً عن وهيبه برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 98.

3- تنص المادة 72-3 من دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المحين إلى غاية تعديل 23 يوليو 2008، على: "تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية....."، www.conseil-constitutionnel.fr، بتاريخ 02 أوت 2020.

4- ينص الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011 على: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر...."، www.constituteproject.org، بتاريخ 03 أوت 2020.

5- ينص الفصل 132 من الدستور التونسي لسنة 2014 على: "تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية القانونية، وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدير المصالح المحلية وفقاً لمبدأ التدبير الحر"، www.constituteproject.org، بتاريخ 03 أوت 2020.

هذا، ويرتبط مبدأ التدبير الحر بممارسة المجالس المنتخبة للسلطة التنظيمية في حدود اختصاصاتها، "وهي السلطة التنظيمية التي تأتي في سياق عام تعزز فيه صلاحياتها وسلطاتها التقديرية"¹، عن طريق إصدار أعمال وإجراءات ذات طابع تنظيمي، بحيث تشكل السلطة التنظيمية المحلية أداة وشرطا لتجسيد التدبير الحر²، لذلك أوردت الدساتير السالفة الذكر النص على مبدأ التدبير الحر بالنص على منح السلطة التنظيمية للمجالس المحلية المنتخبة³.

ثانيا: عدم خضوع قرارات المجالس المحلية المنتخبة للتعديل: ويعني ذلك أن قرارات وأعمال المجالس المنتخبة عموما غير قابلة للتعديل سواء ما كان منه كليا أو جزئيا، وهذا المبدأ ليس إلا تحصيل حاصل أو نتاج للعمل بالنظام اللامركزي ككل، لأن فكرة التعديل لا تكون إلا في كنف نظام مركزي وفي ظل العمل بأدوات السلطة الرئاسية، أما والحال ونحن في ظل نظام وصائي فإن سلطة التقدير قد تم نقلها لصالح جهات مستقلة لا تابعة.

وتجدر الإشارة إلا أن القضاء حديثا قد خفف من حدة هذه القاعدة، حيث فرق بين التعديل البسيط الذي تدخله السلطة المركزية على قرارات السلطات اللامركزية دون أن يترتب عليه تغيير في جوهر القرار أو المساس بمضمونه، وهو نوع من التعديل يمكن قبوله. أما إذا كان جوهريا أو كان من شأنه التأثير على مضمون القرار فإن التعديل غير مقبول وهو غير قانوني، باعتباره لونا من ألوان إصدار الأوامر⁴.

¹ عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز العربي الديمقراطي – ألمانيا، العدد الثاني، فبراير 2019، ص 35.

² المرجع نفسه، ص 35.

³ أنظر في ذلك الفقرة الثالثة من المادة 73 من الدستور الفرنسي، والفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور المغربي، وكذا الفقرة الثانية من الفصل 134 من الدستور التونسي، السابق ذكرها.

⁴ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 89.

الفقرة الثانية: طبيعة المداولة بالنظر إلى رقابة الوصاية.

تتأثر طبيعة المداولة _كقرار إداري_ باختلاف الوسائل الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على مداوات المجالس المحلية المنتخبة، وهي الوسائل التي تشمل في التشريع الجزائري _بالإضافة إلى سلطة الحلول التي تحل فيها السلطة المركزية محل الهيئة اللامركزية في اتخاذ القرار_ وسيلتي المصادقة والإلغاء، لذلك سنناقش طبيعة مداوات المجالس المحلية المنتخبة بالنظر إلى رقابة المصادقة (أولاً)، ثم بالنظر إلى وسيلة الإلغاء (ثانياً).

أولاً: تكييف المداولة بالنظر إلى رقابة المصادقة: وسنعرض بذلك مجموعة من الآراء الفقهية

(أ)، منتهين إلى رأي مجلس الدولة الجزائري (ب).

أ_ المنظور الفقهي لطبيعة المداولة بالنظر إلى رقابة المصادقة: الأصل أن مداوات

المجالس المحلية المنتخبة في التشريع الجزائري قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مضي مدة زمنية محددة، وبالتالي فهي لا تخضع لرقابة التصديق كمبدأ، وهو ما تنص عليه صراحة المادة 56 من قانون البلدية لسنة 2011: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية"، والمادة 54 من قانون الولاية لسنة 2012 التي تنص على: "مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 و 57 من هذا القانون، تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من إيداعها بالولاية.....".

والاستثناء هو أن مداوات المجالس المحلية المنتخبة تخضع لرقابة التصديق في الحالات التي يحددها القانون، وهي الحالات المحددة بموجب المادة 57 من قانون البلدية الحالي التي تنص على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

هذا بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي، وكذا الحالات المنصوص عليها بموجب المادة 55 من قانون الولاية التي تنص على: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية".

إن ضرورة مصادقة السلطة الوصائية على قرارات الهيئات المحلية _ولو استثناءا وفي الحالات التي يحددها القانون_ يمكن أن تؤثر على استقلالية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، وتطرح التساؤل حول طبيعة هذه القرارات الخاضعة للتصديق؟. وللإجابة على هذا

التساؤل نعرض مجموعة الآراء الفقهية التي يقدمها الدكتور محمد إبراهيم رمضان في هذا الصدد¹ بما في ذلك رأيه الخاص، ليستلهم الباحث منها بدوره رأيه حول تكييف هذه القرارات بما يتفق مع القانون الجزائري.

1_ الرأي الأول: ويرى أن الإعلان عن إرادة الهيئة المحلية بمفردها ليس له أثر قانوني، وإنما يحتاج من أجل ذلك إلى أن يكمل بإعلان إرادة السلطة الوصائية المكلفة بالتصديق، بحيث تختلط الإرادتان وتمتزجان لينتج عنهما عمل قانوني واحد، هو القرار الإداري المصادق عليه. وعليه، فإن هذا القرار يعتبر صادرا عن هيئة إدارية مركبة ومزدوجة مكونة من الهيئة المحلية والإدارة المركزية. فالسلطة المركزية التي تعطي موافقتها على تنفيذ قرار إداري لهيئة محلية تعتبر شريكة في إصداره².

وينتقد هذا الرأي من عدة أوجه أبرزها أنه يتعارض أصلا مع فكرة اعتراف المشرع بصفة اللامركزية، وإنشاء هيئات إدارية محلية متمعة بالشخصية القانونية، وما يترتب عنها من استقلال مالي وإداري يجعل من هذه الهيئات المحلية مؤهلة وقادرة على إدارة شؤونها بنفسها عن طريق سلطة القرار.

2_ الرأي الثاني: ويرى أن السلطة الوصائية ليست شريكة في إصدار القرار الخاضع للتصديق، فالتصديق _حتى ولو نص القانون على أنه ضروري_ فإنه لا يندمج في قرار الهيئة اللامركزية الذي يمكن تنفيذه. فالقرار الخاضع للتصديق وتصديق السلطة الوصائية، هما قراران

¹ محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 358 وما بعدها.

² المرجع نفسه، ص 358، 359.

منفصلان تماما عن بعضهما البعض وغير ممتزجين. فالتصديق في النهاية _ باعتباره وسيلة وصائية_ ليس سوى أمر تنفيذ يمنح للقرار الصادر من الهيئة اللامركزية.

ويرى الباحث سلامة هذا الرأي عندما يقول بالفصل التام وعدم التماهي بين التصديق وقرار الهيئة المحلية، باعتبارهما قراران يستهدف كل منهما تحقيق غاية الهيئة الإدارية التي صدر عنها وبإرادتها المنفردة، إلا انه لا يمكن بأي حال من الأحوال تنفيذ قرار الهيئة اللامركزية دون تصديق في الحالات التي يشترطه فيها القانون، إلا إذا ضبط المشرع جهة التصديق بمدة زمنية محددة يصبح بفواتها قرار الجهة اللامركزية مصادقا عليه بقوة القانون كما سنوضح ذلك لاحقا¹.

ويأخذ القضاء بالغالب بهذا الرأي ويرتب على هذا الرأي النتائج الآتية:

- إذا تمت الموافقة والتصديق فإن قرار الهيئة اللامركزية يكون قابلا للطعن فيه بالإلغاء، مع أن الطعن لا يستهدف صراحة في هذه الحالة القرار الصادر من السلطة الوصائية، فإذا ما طعن في القرار الأخير فإن مجلس الدولة يفصل أولا في الطعن الخاص بإلغاء القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، فإذا حكم بإلغاء هذا القرار فإنه يعلن أن الطعن الموجه ضد قرار السلطة الوصائية أصبح غير ذي موضوع أو لا محل له.

- إن التصديق ينسحب بأثر رجعي إلى يوم إصدار القرار الخاضع للوصاية، والاعتراف بهذه الرجعية التي لم يرد النص عليها لا يمكن قبوله، إلا إذا كان هناك إقرار بالوجود القانوني لقرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه.

¹ - أنظر في ذلك مثلا المادة 58 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، التي تنص على: "عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها".

3_ الرأي الثالث: وهو الرأي الراجح في الفقه والقضاء، ويقوم على اعتبار القرار الصادر من

الهيئة اللامركزية والذي يحتاج تنفيذه إلى تصديق سلطة الوصاية قرار خاضع لشرط واقف، فهذا الرأي يعطي التصديق الوصائي صفة الشرط الواقف.

ويستند هذا الرأي إلى أحكام القضاء التي اعتبرت القرار الصادر من الهيئة اللامركزية قرارا

كاملا وصحيفا قانونا بذاته، ولكنه غير قابل للتنفيذ، طالما لم تتم السلطة الوصائية بالتصديق.

وقد رتب الفقه على هذا الرأي النتائج الآتية:

- لا يحتج بقرار الهيئة اللامركزية الذي لم يتم التصديق عليه قبل الغير.
- إن قرار الهيئة اللامركزية الذي لم يتم التصديق عليه لا يمكن الطعن فيه أمام القضاء، استنادا إلى أنه لا يحدث ضررا لأحد، نظرا لعدم قابليته للتنفيذ¹.

4_ الرأي الرابع: وهو رأي يجمع بين الرأيين الثاني والثالث في رأي واحد لتكاملهما وعدم

حدوث تعارض بينهما، يقول إبراهيم رمضان: "إن القرار قبل التصديق عليه هو قرار إداري مستكمل لكافة أركانه القانونية، غير أن تنفيذه متعلق بتحقيق شرط واقف وهو صدور قرار بالموافقة أو عدم الموافقة على التنفيذ من السلطة الوصائية".

إلا أنه وإذا كانت الموافقة ترتب حقيقة تحقق الشرط الواقف، فيصبح قرار الهيئة اللامركزية قابلا للتنفيذ، فإن عدم الموافقة (رفض التصديق) تمثل حالة عدم تحقق الشرط الواقف، وبالتالي عدم قابلية قرار الهيئة اللامركزية للتنفيذ.

¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 360.

ويضيف الدكتور إبراهيم رمضان إلى قوله السابق: "فمن جهة.. فإن قرار الهيئة اللامركزية هو قرار صادر من السلطة المختصة قانوناً، ومستوفياً كافة أركان القرار الإداري إلا أن القانون علق تنفيذه على شرط، إذا تحقق اعتبر القرار قابلاً للتنفيذ وهو عدم ممانعة السلطة التي يحددها.. فكأن عدم الممانعة أو التصديق تأخذ هنا صورة الشرط الواقف...".

إلا أن عدم الممانعة (سكوت الوصاية) هنا أيضاً لا تمثل تصديقا، إذ الأصل أن سكوت الوصاية في الحالات التي يشترط فيها القانون مصادقتها يعتبر بمثابة رفض، إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك.

وعموماً يرتب الدكتور إبراهيم رمضان على رأيه النتائج التالية:

- جواز الطعن في القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه أمام القضاء، كما أنه يلزم الشخص اللامركزي ويرتب مسؤوليته، فهو قرار إداري مستكمل لكافة عناصره القانونية، يجوز لكل ذي مصلحة الطعن فيه.
- إذا تحقق الشرط الواقف وصادقت السلطة المركزية، فإن تاريخ القرار يرجع إلى يوم صدوره من الشخص اللامركزي، لا إلى يوم التصديق عليه.
- أن عدم الموافقة على القرار يجعله كأن لم يكن ويوصمه بالبطلان الذي يجوز لكل شخص التمسك به، أي أن البطلان هنا مطلق يتقرر للصالح العام، لأن هدفه حماية المشروعية ورعاية الصالح العام.

• اعتبار القرارات المصدق عليها صادرة باسم وتحت مسؤولية الهيئة اللامركزية وحدها "فلا يترتب على تصديق السلطة المركزية على القرار تغيير طبيعته، بل تظل السلطة اللامركزية _رغم هذا التصديق_ مسؤولة وحدها عن الآثار التي تترتب على هذا القرار".

• إن الهيئة اللامركزية تملك دائما الحق في التصرف في قرارها المصدق عليه بالعدول عنه أو إلغائه، ولا يقيد تصديق السلطة المركزية إرادتها في هذا الشأن.

• أن التصديق على قرار الهيئة اللامركزية لا يضيف عليه ثوب المشروعية، إذا كان مشوبا بالبطلان، لخروجه على أحكام القانون في بعض جزئياته. فإذا صدر قرار الهيئة اللامركزية وكان مشوبا بالبطلان لعيب قانوني يلحقه وأغفلت سلطة الوصاية هذه العيوب القانونية، فإن قرار السلطة الوصائية يظل معيبا لا يصححه تصديق السلطة المركزية، وللسلطة المركزية إذا تبين لها عدم مشروعية قرار سبق، وأن صادقت عليه أن تسحب قرار تصديقها خلال المدة المحددة، وبالشروط القانونية لسحب القرارات¹.

5_ الرأي الخامس: واستنادا إلى ما تقدم، يرى الباحث أن مداوات المجالس المحلية المنتخبة

التي يتطلب القانون ضرورة المصادقة عليها من السلطة الوصائية من أجل تنفيذها، هي قرارات إدارية خاضعة لشرط واقف، وهو مصادقة السلطة الوصائية عليها أي موافقتها، فتصبح بذلك قابلة للتنفيذ، أما رفض المصادقة فيجعلها كأن لم تكن.

وأما سكوت جهة الوصاية فيفسر في حالتين:

¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 361 وما بعدها.

الأصل أن سكوت الوصاية يفسر على أنه رفض، ومن ثم يترتب عليه ما يترتب على رفض المصادقة أي اعتبار قرار الهيئة اللامركزية كأن لم يكن.

والاستثناء يعتبر سكوت الوصاية مصادقة ضمنية متى نص القانون على ذلك صراحة. وفي هذه الحالة يضبط المشرع جهة الوصاية بمدة زمنية محددة يتعين عليها ضرورة إصدار قرارها كتابيا بالمصادقة أو برفض المصادقة، فإذا انقضت المدة دون أن تصدر قرارها اعتبر قرار الهيئة اللامركزية حينئذ مصادق عليه ضمنا بقوة القانون.

ب_ المنظور القضائي لطبيعة المداولة بالنظر إلى رقابة المصادقة: رأي مجلس الدولة الجزائري: لقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر عن الغرفة الأولى (فهرس 224) بتاريخ 19/04/1999 قضية (د.م) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينبغي بالتالي إبعادها¹. مع أن قانون البلدية لسنة 1990 والذي صدر في ظل هذا القرار القضائي كان يضبط السلطة الوصائية (الوالي) بمدة زمنية تصبح بفواتها _دون أن يصدر الوالي قرارا بشأنها_ مداولة المجلس الشعبي البلدي مصادقا عليها، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 43: "عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، تعتبر مصادقا عليها".

¹ - لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2008، ص من 31 إلى 33.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الخامسة، سنة 2019، ص 417.

ثانيا: تكييف المداولات بالنظر إلى رقابة الإلغاء: تلغى مداولات المجلس الشعبي البلدي متى

كانت باطلة بطلانا مطلقا، طبقا لنص المادة 59 من قانون البلدية الحالي لسنة 2011 التي تنص

على: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية....".

ويتم هذا الإلغاء بموجب قرار صادر عن الوالي.

كما يمكن أن تلغى كذلك مداولات المجلس الشعبي البلدي متى كانت باطلة بطلانا نسبيا (قابلة

للإبطال) طبقا للمادة 60 من قانون البلدية التي تنص على: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي

البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم

الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي

تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة...".

ويثبت بطلان هذه المداولة بموجب قرار معلن صادر كذلك عن الوالي¹.

وبخلاف المداولة الباطلة بطلانا مطلقا التي يمكن إلغائها في كل وقت، تتحصن المداولة القابلة

للإبطال (الباطلة بطلانا نسبيا) بفوات المدة التي يحددها القانون، لمن تقرر هذا البطلان

¹- لقد حمل قانون الولاية لسنة 2012 أحكام جديدة تتعلق بالتحول من الرقابة الإدارية إلى الرقابة القضائية على مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بقوة القانون طبقا لنص المادة 53 التي جاء فيها: ".... إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها". والقابلة للإبطال (الباطلة بطلانا نسبيا) طبقا لنص المادة 57 التي جاء فيها كذلك: "... يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه"، مما يجعلها غير مشمولة بالإلغاء الإداري وبالتالي بهذا التكييف.

لمصلحته دون أن يتمسك به. وهذه المدة هي (21) يوما ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية، بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي والولائي على حد سواء¹.

ويؤثر الإلغاء هو الآخر في طبيعة قرار الهيئة اللامركزية، الذي يعتبر _بالنظر إلى هذه الوسيلة الرقابية_ قرارا سليما، إلا أنه متوقف على شرط فاسخ (الإلغاء)، إذا تحقق ذلك الشرط أبطل العمل بالقرار².

¹ - المادة 56 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 54 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² - أنظر محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 379.
- وللتنصيل أكثر حول الشرط والأجل في القرارات الإدارية بصفة عامة راجع: سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1957، ص 374 وما بعدها.

الفصل الثاني: ممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة

يمارس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي سلطته التقريرية لإدارة الشؤون العامة المحلية في حدود النطاق الإقليمي للبلدية أو الولاية، التي تضم المجلس المعني، وطبقا لقواعد الاختصاص الموضوعي التي تشمل في إطار أسلوب الاختصاص العام المعمول به في الجزائر_ مختلف أوجه النشاط العام على المستوى المحلي في المجالات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها، وهي المجالات المحددة أساسا بموجب القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلق بالولاية والقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل ذات الصلة بهما (المبحث الأول)، كما تمارس هذه المجالس سلطتها التقريرية وفقا لإجراءات، يراعي فيها المشرع في نفس الوقت.. البعد السياسي للمجلس المتمثل في تكوين أعضائه كلية عن طريق الانتخاب، سيما في ظل التعددية السياسية ونظام التمثيل النسبي، وكذا الطابع الجماعي له كهيئة تقرير في الشؤون العامة المحلية لكافة سكان البلدية والولاية. وذلك من أجل ضمان الديمقراطية في التسيير الجماعي وفعالية الأداء الإداري، حتى يحقق القرار الإداري اللامركزي (التقرير في الشؤون المحلية من قبل المجلس المحلي المنتخب) أهداف المصلحة العامة في تقديم الخدمة العامة وتحقيق التنمية، لاسيما في مرحلة التداول الجماعي واتخاذ القرار بالأغلبية أو في المرحلة التنفيذية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مجال ممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (اختصاصاتها).

يأخذ المشرع الجزائري تحديدا في هذا الإطار، فيما يتعلق بكيفية تحديد اختصاصات الهيئات المحلية التي تمثل_ كما أسلفنا_ مجال ممارسة سلطتها التقريرية، بأسلوب إطلاق الاختصاص أو

الاختصاص العام، وهو الأسلوب الذي يجعل المجالس المحلية مختصة بصفة عامة في إدارة جميع المصالح المحلية، وكافة الشؤون التي تهم إقليم البلدية والولاية وفقا لما تحدده القوانين والأنظمة، إلا ما استثني منها بنص¹.

وما يدل على ذلك من قانون البلدية الحالي 10-11 ما قضت به المادة 104 التي تنص على: "يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من هذا القانون".

وبالرجوع إلى المادة 3 من هذا القانون نجدها تشير إلى اعتماد أسلوب إطلاق الاختصاص حيث تنص على: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه".

أما ما يدل على إطلاق اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الحالي 07-12 هو ما تضمنته المادة 76 التي تنص: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة.

ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي".

¹- زين الدين العماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2016-2017، ص 27، 28.

وفي ظل عدم وجود قواعد ثابتة ومحددة تمكن من تحديد نطاق كل من المصالح الوطنية والمصالح المحلية¹، فإن هذه الاختصاصات تحدد حسب ما يقدره المشرع، من مصالح وطنية تقوم على إدارتها السلطات المركزية ومصالح محلية تكون من اختصاص الإدارة المحلية. وتأسيسا على ذلك فإن اختصاصات الهيئات المحلية تحدد أساسا عن طريق القوانين والأنظمة المنظمة للإدارة المحلية.

وسنتناول فيما يلي بشيء من الاختصار كل من اختصاصات المجلس الشعبي البلدي واختصاصات رئيسه (المطلب الأول)، واختصاصات المجلس الشعبي الولائي متبوعة باختصاصات رئيسه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي واختصاصات رئيسه².

تمثل اختصاصات المجلس الشعبي البلدي مجالا لممارسة سلطته التقريرية (الفرع الأول)، وهي السلطة التقريرية التي يمارسها بالنظر إلى طبيعته بصفة جماعية في دورات، تحت إدارة وتسيير رئيسه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

تتمتع البلدية (المجلس الشعبي البلدي) في إطار مبدأ الاختصاص العام بصلاحيات واسعة وفي مختلف المجالات.

¹- وهيبية برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 103.
²- يوظف المشرع الجزائري مصطلحي الاختصاص والصلاحيات في أحيان كثيرة على أساس أن لهما معنى قانوني واحد، في حين أنهما ليسا كذلك، حيث يعني الاختصاص التفرد بالسلطة ويمكن التمثيل على ذلك من الدستور بسلطة رئيس الجمهورية في التعيين فهي سلطة حصرية، في حين أن الصلاحيات يمنحها القانون لهيئة أو شخص ويمنحها في نفس الوقت لغيره كسلطة الإخطار المكفولة لرئيس الجمهورية وفي نفس الوقت لرئيس المجلس الشعبي الوطني فهي إذا صلاحية وليست اختصاص، وللتفصيل راجع: أحمد غراب، ضرورة التمييز بين مصطلحي الاختصاص والصلاحيات في المجال القانوني، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، العدد 37، سنة 2017، ص 187 وما بعدها.

الفقرة الأولى: في مجال التهيئة والتنمية.

لقد أسندت المادة 107 من قانون البلدية لسنة 2011 للمجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية_ صلاحية إعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده الانتخابية والمصادقة عليها والسهر على تنفيذها. كما أسندت الفقرة الثانية من هذه المادة للمجلس الشعبي البلدي صلاحية اختيار العمليات التي يتم إنجازها في إطار المخطط البلدي للتنمية. وفي ذات المجال يشارك المجلس_ طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها_ في إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها.

كما يبادر المجلس الشعبي البلدي_ في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى إقليم البلدية دائما_ بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، ولهذا الغرض يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته¹.

وإذا كان المشرع قد أسند للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات معينة لتحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى البلدية، فإنه بالمقابل كذلك أناط به مهمة حماية التربة والموارد المائية والأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء وحماية البيئة بصفة عامة²، خاصة بمناسبة إقامة المشاريع التنموية

1- أنظر المواد 107، 108، 111 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- المادتان 112، 110 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

المختلفة على إقليم البلدية، حيث فرض المشرع في هذا السياق ضرورة الحصول على الرأي المسبق للمجلس، قبل إقامة أي مشروع أو تجهيز تتموي على إقليم البلدية¹.

إلا أن هذه الصلاحيات وإن كانت تبدو منسجمة مع فكرة التحول من الدولة المتدخلة في الحياة الاقتصادية إلى الدولة الضابطة في إطار النظام الليبرالي (الرأسمالي) ابتداء من دستور 1989_ إلا أنها تبدو أيضا محدودة، فالمجلس الشعبي البلدي لا يملك أكثر من اقتراح المشاريع التنموية التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية²، كما لا يملك في سبيل حماية التربة والموارد المائية والأراضي الفلاحية والبيئة_ أكثر من تقديم رأي غير ملزم بمناسبة إقامة المشاريع التنموية على إقليم البلدية، فهو بالتالي لا يعتبر في هذا المجال_ صاحب سلطة تقريرية، كما أن سلطته في إقامة مشاريع اقتصادية ممولة من ميزانية البلدية تبدو محدودة هي الأخرى بسبب ضعف إمكاناته الذاتية في أغلب الحالات. بقي له إذا ضرورة تشجيع وتحفيز الاستثمار الخاص³.

الفقرة الثانية: في مجال التهيئة والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.

تتمتع البلدية في هذا المجال بصلاحيات واسعة تشمل ما يلي:

_ تشارك البلدية (المجلس الشعبي البلدي) في إعداد المخططات العمرانية للبلدية، وهي على

الخصوص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي⁴.

¹ - المادة 109 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

² - الفقرة الثانية من المادة 107 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

³ - أنظر في ذلك: راضية شيبوتي، الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية في ظل أزمة التمويل، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة

1، المجلد 30، العدد 3، ديسمبر 2019، ص 619 وما بعدها.

⁴ - للتفصيل أنظر: طارق قادري، مشاركة المجلس الشعبي البلدي في إعداد المخططات العمرانية في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية،

المجلد 10، العدد 02، سنة 2019، ص 1228 وما بعدها.

_ تتولى البلدية _ بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة _ التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعماله، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء المتعلقة بالتجهيز والسكن للشروط المحددة في التشريعات والتنظيمات السارية المفعول، لاسيما منها التشريعات العقارية، وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية، وكذا احترام القانون في مجال السكنات الهشة وغير القانونية¹.

_ كما يناط بالبلدية حماية التراث المعماري والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية²، والمحافظة على وعائها العقاري، وأن تمنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي وكذا المحافظة على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة، وأن تبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، وتحفيز نشاط الترقية العقارية والمساهمة في ترقية برامج السكن وتشجيع الجمعيات الناشطة في هذا المجال³.

_ في سياق متصل، فرض المشرع ضرورة الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي قبل إنشاء أي مشروع على إقليم البلدية يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة⁴.

1- المادة 115 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- المادة 116 من قانون 10-11 يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 200.

3- المواد 117، 118 و 119 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

4- المادة 114 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

الفقرة الثالثة: في مجال التربية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة والحماية

الاجتماعية.

لقد نظمت المادة 122 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية عديد المهام التي تتكفل بها البلدية في هذه المجالات، والتي تنص على: "تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كافة الإجراءات قصد:

_ إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.

_ إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك.

غير أنه يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بما يأتي:

_ اتخاذ، عند الاقتضاء، وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة لترقية

تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

_ المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب

والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.

_ تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة.

_ المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية لنشاطات التسليّة ونشر الفن والقراءة

العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.

_ اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

_ تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.

- _ حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
- _ المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
- _ تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة".
- إن التأمل في هذه المادة يظهر المهام الكثيرة المسندة إلى البلدية، والتي تكاد تغطي مختلف أوجه النشاطات الاجتماعية والثقافية وإنجاز المرافق اللازمة لذلك، كإنجاز المدارس الابتدائية، إنجاز المطاعم المدرسية وتسييرها، المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الرياضية كالملاعب البلدية والموجهة للشباب كدور الشباب والقاعات المتعددة النشاطات، والثقافية كالمكتبات البلدية وكذا وتقديم المساعدة لها، والمساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية بالبلدية وغيرها.
- إن ذلك وإن كان يعد أمر طبيعي نظرياً _ في إطار أسلوب الاختصاص العام المعتمد لتوزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والجماعات الإقليمية _ فإنه يطرح واقعيًا مدى قدرة البلدية من الناحيتين المالية والبشرية خاصة على النهوض الفعلي بهذه الأعباء الكثيرة وبغيرها، الموكلة إليها بموجب قانون البلدية والقوانين والتنظيمات المختلفة.

الفقرة الرابعة: في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.

تسهر البلدية في هذا المجال _بمساهمة المصالح التقنية للدولة_ على حفظ الصحة والنظافة العمومية، خاصة في مجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على سلامة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، صيانة طرق البلدية، ووضع إشارات المرور التابعة لطرقها.

كما تتكفل في حدود إمكاناتها بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وصيانة فضاءات الترفيه وصيانة الشواطئ بالنسبة للبلديات الساحلية.

ويمكن في نهاية دراسة النصوص القانونية المنظمة لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في قانون 10-11 والتي تمثل أساسا نطاق ممارسة السلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي، تسجيل الملاحظات التالية:

1_ إذا كان المجلس الشعبي البلدي يتمتع بسلطة اتخاذ القرار عن طريق المداولة، وهي الوسيلة القانونية لممارسة صلاحياته، فإن هذه المداولة لا تعتبر في كل الحالات قرار إداري، وإنما قد تتضمن في حالات عديدة وبصريح النص القانوني رأي أو اقتراح من المجلس وهي الحالات التي تنتفي معها سلطته التقريرية¹.

2_ كثرة الإحالة على التنظيم: لقد تضمن القانون 10-11 المتعلق بالبلدية 67 حالة إحالة على التنظيم، ولئن كان ذلك قد يجد تفسيره في "الاختصاصات الواسعة والمتنوعة للبلدية من

¹ - أنظر المادة 107 و109 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

الشأن المالي إلى العقاري إلى المدرسي. ومن الصحة إلى الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها. ومن الميزانية إلى صناديق التضامن إلى الصفقات العمومية وغير ذلك من الجوانب الفنية¹، إلا أنه قد يتيح للإدارة المركزية صاحبة هذه السلطة أي التنظيمية والتي تمارسها بعيدا عن الرقابة البرلمانية_ إمكانية إعادة صياغة علاقتها بالإدارة المحلية (بعيدا عن الشرعية) بالحد من اللامركزية ومن سلطاتها التقريرية لصالح المزيد من تركيز القرار الإداري.

3_ يرى الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي² أن الصلاحيات الموكلة للمجلس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، ذلك أن البلدية تتولى القيام بها حسب إمكانياتها الذاتية أو المساعدات التي تقدمها لها المصالح التقنية للدولة، كما يستشف من المادة 111 و184 من القانون البلدي، وهو ما يعني محدودية سلطاتها التقريرية المرهونة بمدى توفر هذه الإمكانيات أو الحصول على تلك المساعدات.

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يتمتع رئيس البلدية بصلاحيات واسعة، محددة أساسا في قانون البلدية وفي عدة قوانين أخرى متعلقة بقانون البلدية، يمارسها في إطار الأزواج الوظيفي: تارة بصفته ممثلا للبلدية (الفقرة الأولى)، وتارة أخرى بصفته ممثلا للدولة (الفقرة الثانية).

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 120، 121.
² - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 84

الفقرة الأولى: الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية.

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية والمراسم التشريعية والتظاهرات الرسمية، ويمثلها أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها¹.
يترأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس، وبهذه الصفة يعد مشروع جدول أعمال دورات المجلس ويستدعيه ويترأس جلساته ويدير اجتماعاته وأشغاله وينفذ مداولاته ويطلع على ذلك².
كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي كذلك بصفته ممثلاً للبلدية بجميع التصرفات الخاصة بإدارة أموال وممتلكات البلدية والمحافظة على حقوقها. وفي هذا الصدد يقوم على الخصوص بما يلي:

_ إعداد واقتراح مشروع ميزانية البلدية على المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه، ثم القيام بعد ذلك _ باعتباره الأمر بالصرف _ بتنفيذ الميزانية³: إدارة المداخيل، الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.

_ إبرام العقود باسم البلدية وقبول الهبات والوصايا.

_ القيام _ طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بها خاصة منها قانون الأملاك الوطنية⁴ _ بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية، من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

_ إبرام الصفقات العمومية الخاصة بالبلدية، ومراقبة تنفيذها¹.

1- المواد 78، 77، 82 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- المواد 79، 80 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3- المادة 81 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

4- القانون رقم 90-30، المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالأملاك الوطنية.

_ السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها².

_ القيام بكافة المبادرات الممكنة التي من شأنها تطوير مداخل البلدية.

_ توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم³، والمحافظة على أرشيف البلدية

ومحفوظاتها، واتخاذ كافة التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية.

وحتى يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من ممارسة هذه الصلاحيات المتنوعة، فرض عليه

المشروع الإقامة الفعلية بالبلدية والتفرغ الدائم طيلة العهدة الانتخابية، مقابل منحة يتقاضاها بصفته

رئيسا للبلدية⁴.

الفقرة الثانية: الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة كذلك بصلاحيات واسعة، لاسيما في

مجال الضبط في الحالة المدنية والضبط القضائي والإداري، محددة أساسا في قانون البلدية وفي

عدة قوانين أخرى متصلة به⁵، تتمثل على الخصوص في ما يلي:

أ_ يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة يكلف بصفة

عامة بالسهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما.

ب_ له صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله _تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا_

القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، كما يمكنه _وتحت مسؤوليته وبعد إعلام الوالي

1- في إطار المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

2- المادة 83 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3- المادة 125 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

4- أنظر على التوالي المواد 63، 72، 76 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

5- الأمر رقم 70-20، المؤرخ في 19 فيفري سنة 1970، يتعلق بالحالة المدنية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14-08، مؤرخ في 09 أوت سنة 2014.

- الأمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم.

والنائب العام المختص إقليمياً_ تفويض إمضاءه لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية لاستقبال

التصريحات بالولادة والزواج والوفاة وتدوين العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية وغيرها¹.

ج_ كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي_وتحت سلطة النيابة العامة_ بصفة ضابط

الشرطة القضائية²، طبقاً للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية³.

د_ يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي_ باعتباره أحد سلطات الضبط الإداري العام_ على

مستوى إقليم البلدية، على المحافظة على النظام العام بعناصره المتمثلة في الأمن العام، الصحة

العامة والسكينة العامة. وفي سبيل ذلك يقوم على الخصوص بما يلي:

1_ تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية، والسهر على حسن تنفيذ التدابير

الاحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف⁴.

2_ كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي_ مع احترام حقوق وحرقات المواطنين_ في نفس

السياق بما يلي:

_ السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات.

_ التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع

الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

_ تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات

ذات الحركة الكثيفة.

1- المادتين 86، 87 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- المادة 92 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3- تنص المادة 15 من الأمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، السابق ذكره، على: "يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية: 1_ رؤساء المجالس الشعبية البلدية...."

4- المادة 88 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

_ السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.

_ السهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث

الثقافي المعماري.

_ السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية.

_ السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت للأماكن التابعة للأماكن العمومية

والمحافظة عليها.

_ اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنتقلة أو المعدية والوقاية منها.

_ منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة.

_ السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

_ السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

_ ضمان ضبطية الجناز والمقابر طبقا للعادات وحسب مختلف الشعائر الدينية، والعمل فورا

على دفن كل شخص متوفى بصفة لائقة دون تمييز للدين أو المعتقد.

هذا، ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي _ من أجل ممارسة صلاحياته المحددة في هذا

الإطار _ الاستعانة بالمصالح التقنية للدولة، هذه الأخيرة التي يتعين عليها أن ترسل إلى رئيس

البلدية نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القوانين والتنظيمات¹.

¹ - المادة 94 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

كما تعد من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة _وحسب الشروط والكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما_ الضبط في مجال العقار وتسليم رخص البناء والهدم والتجزئة¹.

هذا، ويعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي _من أجل ممارسة صلاحياته في مجال الضبط الإداري عموماً_ على سلك الشرطة البلدية. ويمكنه عند الاقتضاء وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً².

3_ يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي _في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها_ كل الاحتياطات الضرورية والتدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية، التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث. كما يمكنه _في حالة الخطر الجسيم والوشيك_ أن يأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف، وكذا بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط ويعلم الوالي بذلك فوراً.

كما يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي _في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية وطبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به_ بتفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعافات وبالتسخير الإداري للأشخاص والممتلكات ويخطر الوالي بذلك³.

¹ - المادة 95 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

- مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 يناير سنة 2015، يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها.

² - المادة 93 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

³ - المواد 89، 90 و 91 من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي واختصاصات رئيسه.

تمثل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي مجالا لممارسة سلطته التقريرية (الفرع الأول)، وهي السلطة التقريرية التي يمارسها بصفة جماعية في دورات، تحت إيدارة وإشراف رئيسه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

يتمتع المجلس الشعبي الولائي بصلاحيات واسعة محددة أساسا في القانون 07-12 المتعلق بالولاية، والقوانين والتنظيمات المتصلة به، تشمل مختلف المجالات.

الفقرة الأولى: الصلاحيات العامة.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي في إطار الأسلوب العام في تحديد الاختصاص الذي يعتمده المشرع الجزائري، المشار إليه سابقا_ مختص بصفة عامة في جميع الشؤون التي تهم الولاية، وفي مختلف أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة¹. وفي هذا الإطار العام عدت المادة 77 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية المجالات التي يمكن أن يتداول فيها المجلس كما يلي:

- الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام والاتصال.
- التربية والتعليم العالي والتكوين.

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 110.

- الشباب والرياضة والتشغيل.
- السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة والري والغابات.
- التجارة والأسعار والنقل.
- الهياكل القاعدية والاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.
- **الفقرة الثانية: في مجال التنمية الاقتصادية.**

في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى الولاية يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد المخطط الولائي للتنمية على المدى المتوسط، والذي يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، وهو المخطط الذي يعتمد كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية. حيث يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط الولاية للتنمية ويبيد اقتراحات بشأنه¹. ويقوم المجلس في إطار هذا المخطط بما يلي:

¹ - المادة 80 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

_ يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها، ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية

ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل، ويبيد رأيه في ذلك.

_ يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.

_ يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.

_ يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير

الضرورية¹.

ومن أجل توفير المعلومات والمعطيات الصحيحة والواقعية، الضرورية اللازمة لبناء وتحقيق

تنمية محلية شاملة ومتوازنة، نصت المادة 81 من قانون الولاية على ضرورة إنشاء بنك معلومات

يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية،

كما ألزمت الولاية بإعداد جدول سنوي يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات ومعدلات

نمو كل قطاع.

ومن أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية يعمل المجلس على تطوير التواصل والتعاون

بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، كما يعمل

لتوفير المناخ الملائم للاستثمار بصفة عامة على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين².

الفقرة الثالثة: في مجال الفلاحة والري.

يبادر المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال وينفذ كل عمل من شأنه حماية وتوسيع وترقية

الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي. ويشجع كل أعمال الوقاية من الكوارث والآفات

¹- المادة 82 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

²- المادة 83 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

الطبيعية. ويبادر كذلك بكل الأعمال لمكافحة مخاطر الفيضانات والجفاف. ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليم الولاية¹.

كما يبادر المجلس الشعبي الولائي إلى كل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها. وإلى تطوير أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية. وذلك بالاتصال مع المصالح المعنية²، وهو ما يثير الاستفهام حول مدى تجاوب هذه المصالح مع اتصال المجلس؟.

كما يعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط والصغير. ويساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه، التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية³.

الفقرة الرابعة: في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية.

يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال _حسب القوانين والتنظيمات المعمول بها_ بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية، والمبادرة بكل الأعمال المرتبطة بتهيئة وصيانة الطرق والمسالك الولائية والمحافظ عليها. وتشجيع التنمية الريفية ولاسيما في مجال الكهرباء وفك العزلة⁴.

¹ - المادة 84 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² - أنظر المادتين 85 و86 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

³ - المادة 86 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

⁴ - المواد 89، 88 و90 على هذا الترتيب من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

كما يبادر المجلس الشعبي الولائي _ في ذات المجال وبالاتصال بالمصالح المعنية _ بكل الأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات على مستوى الولاية¹.

الفقرة الخامسة: في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني.

تتولى الولاية _ في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية _ إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية، وذلك على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها².

الفقرة السادسة: في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي.

وتشمل أساسا الاختصاصات التالية:

_ يشجع أو يساهم المجلس الشعبي الولائي _ بالتشاور مع رؤساء البلديات والمتعاملين الاقتصاديين _ في برامج التشغيل ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها³.

_ يتولى المجلس _ في إطار احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية _ إنجاز تجهيزات الصحة التي تفوق إمكانيات البلديات، كما يتخذ _ في إطار السهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية _ كل التدابير لتشجيع إنشاء هياكل مكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية. كما يساهم كذلك _ بالتنسيق مع البلديات _ في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها⁴.

¹ - أنظر المادة 91 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² - المادة 92 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

³ - أنظر المادة 93 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

⁴ - أنظر المادتين 94، 95 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

_ يساهم المجلس _ بالتنسيق مع البلديات دائما _ في كل النشاطات الاجتماعية التي تهدف إلى ضمان تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي، حماية الأم والطفل، مساعدة الطفولة والمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والأشخاص في وضع صعب والمحتاجين؛ وكذا التكفل بالمشردين والمختلين عقليا¹. وهنا يتجلى بوضوح البعد الاجتماعي للمجلس واهتمام المنتخبين بالجوانب الاجتماعية، بما يقوي العلاقة بين سكان المنطقة أي الولاية والمنتخبين داخل المجلس الشعبي الولائي².

_ يساهم المجلس _ بالتشاور مع البلديات والهيئات والجمعيات المعنية _ في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، ويقدم مساعدته ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب. كما يساهم _ بالتنسيق مع البلديات وكل الهيئات والجمعيات المعنية، وبمساهمة المصالح التقنية _ في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي واتخاذ كل التدابير الضرورية لتثمينه والحفاظ عليه³.

_ يشجع المجلس كل الاستثمارات المتعلقة بالسياحة ويسهر على حماية وتثمين القدرات السياحية على مستوى الولاية.

الفقرة السابعة: في مجال السكن.

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن، ويساهم في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري. كما يساهم _ بالتنسيق

¹- انظر المادة 96 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

²- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2012، ص 235.

³- انظر المادتين 97 و98 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

مع البلديات والمصالح التقنية المعنية_ في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربتة¹.

الفقرة الثامنة: صلاحيات أخرى.

يملك المجلس الشعبي الولائي كذلك صلاحية التصويت والمصادقة على مشروع ميزانية الولاية_ الذي يعده الوالي_ حيث يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وعلى الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التالية الجارية. ويتعين على المجلس_ عند ظهور اختلال في الميزانية عند التنفيذ_ اتخاذ كافة التدابير اللازمة لامتناس هذا العجز وضمان التوازن للميزانية².

كما يعتبر المجلس صاحب السلطة التقريرية في اختيار أحد الأساليب لإدارة أو تسيير المصالح العمومية الولائية حسب ما يراه مناسباً، وهي إما أسلوب التسيير المباشر أو المؤسسة العمومية أو أسلوب الامتياز³.

كما يملك المجلس كذلك عن طريق التصويت سلطة البت في قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للولاية سواء أكانت مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة⁴.

الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي ببعض الصلاحيات المتفرقة المنصوص عليها في قانون

الولاية وفي بعض القوانين الأخرى أهمها:

1- أنظر المادتين 100 و101 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.
2- انظر المواد 160، 165 و169 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.
3- انظر المواد 142 وما بعدها من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.
4- انظر المادة 133 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

الفقرة الأولى: تمثيل المجلس.

يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات

الرسمية¹.

الفقرة الثانية: الاقتراح.

يملك رئيس المجلس الشعبي الولائي حق اقتراح: نوابه، تشكيل اللجان (الدائمة، الخاصة ولجان

التحقيق) وأعضاء مكتب كل دورة من دورات المجلس الشعبي الولائي، ويقدمهم للمجلس للمصادقة

عليهم. ويختار أعضاء ديوانه من بين موظفي الولاية.

كما يعتبر رئيس المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون رئيس المكتب الدائم للمجلس².

الفقرة الثالثة: رئاسة المجلس.

وبهذه الصفة يعمل على التحضير لدورات المجلس من خلال مشاركة الوالي في تحديد جدول

أعمال الدورات، استدعاء المجلس، يبلغ المجلس بالمسائل التابعة لاختصاصه ويعلمه بالوضعية

العامة للولاية لاسيما منها النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة ما بين الدورات، كما يترأس

جلسات المجلس ويدير أشغاله ويضبط مناقشاته، ويودع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي

لدى الولاية مقابل وصل استلام، دون أن تسند له صلاحية تنفيذها³.

الفقرة الرابعة: الرقابة.

¹ - المادة 72 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² - انظر على التوالي المواد 62، 34، 35، 29، 68، 28 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

³ - انظر على التوالي المواد 16، 17، 71، 27، 52 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

-voire Kanoun/Taleb Nacira, La dualité au sein de la wilaya, réalité ou fiction?, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Économiques et Politiques, Faculté de droit, université d'Alger, série No 04/2010, page 62.

لقد استحدث قانون الولاية لسنة 2012 وسيلة رقابية جديدة لم يتضمنها قانونا الولاية السابقين لسنتي 1969 و1990، تتمثل في إمكانية توجيه سؤال كتابي من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو من أعضاء المجلس إلى أي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديریات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية، والذي ألزمه القانون بالرد عليه كتابيا في اجل لا يتجاوز الخمسة عشر (15) يوما التالية لاستلامه التبليغ بنص السؤال المبين على الإشعار بالاستلام¹.

المبحث الثاني: آليات ممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

وسنتتبع هنا مراحل وإجراءات اتخاذ قرارات كل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي (المطلب الأول) وتنفيذها، وتباين هيئتي التنفيذ لكل منهما (المطلب الثاني)

المطلب الأول: إجراءات اتخاذ قرارات المجالس المحلية المنتخبة (سلطة اتخاذ القرار).

تمارس المجالس المحلية المنتخبة اختصاصاتها في فترات زمنية محددة (دورات)، حيث تتداول وتتخذ قراراتها طبقا لإجراءات وأشكال محددة أساسا في قانوني البلدية والولاية والنظام الداخلي النموذجي لكل من المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: إجراءات اتخاذ قرارات المجلس الشعبي البلدي.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي قراراته (يمارس سلطته التقريرية) في دورات وطبقا لإجراءات وأشكال محددة أساسا في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والمرسوم التنفيذي رقم 105-13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

¹ - المادة 37 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

الفقرة الأولى: الإجراءات السابقة لدورات المجلس الشعبي البلدي.

وتشمل أساسا جدول أعمال الدورات (أولا)، واستدعاء المجلس (ثانيا).

أولا: جدول أعمال الدورات: نظرا لطبيعة عمل المجلس المحلي المنتخب البلدي والولائي على حد سواء الذي يتم خلال دورات محددة زمنيا، لا سيما في ظل الاختصاصات الموسعة لهذه المجالس المستوحاة من مبدأ أو أسلوب إطلاق اختصاص الإدارة المحلية (الاختصاص العام)، فإنه يتعذر عليه التداول بشأن جميع الموضوعات التابعة لاختصاصاته دفعة واحدة وفي دورة واحدة.

وتأسيسا على ذلك يكون من الطبيعي تحديد قائمة موضوعات كل دورة مسبقا، استنادا لأولويات واعتبارات قانونية وأخرى واقعية وظرفية وغيرها، فيما يعرف بتحديد جدول أعمال الدورة. وعليه، يمكن القول أن جدول الأعمال هو مجموعة المواضيع أو النقاط التي يناقشها المجلس الشعبي البلدي، أو يتداول حولها في كل دورة ويتخذ بشأنها قرارات. وقد أسند المشرع اقتراح جدول أعمال دورات المجلس الشعبي البلدي إلى رئيسه بالتشاور مع الهيئة التنفيذية¹.

ثانيا: استدعاء المجلس البلدي: يرسل رئيس المجلس الشعبي البلدي الاستدعاءات إلى الأعضاء لحضور دورات المجلس، ويشير إلى ذلك في سجل المداولات.

وتسلم الاستدعاءات المرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم، وذلك قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة، مقابل

¹ المادة 20 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.
- وتفصيلا لذلك تنص المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره، على: "يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول الأعمال وتاريخ دورات المجلس بعد استشارة نوابه، بحضور الأمين العام للبلدية مع رؤساء اللجان الدائمة المعنيين عند الاقتضاء".

وصل استلام، ويمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل. وفي هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات¹. كما يجب أن تحدد الاستدعاءات التاريخ والساعة وجدول أعمال الدورة، ولا يمكن إجراء أي تعديل فيها بعد إرسالها إلى أعضاء المجلس، تحت طائلة بطلان المداولات².

يبدو واضحا تشدد المشرع الجزائري بشأن الأحكام المنظمة لاستدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث رتب على مخالفتها بطلان المداولة، وذلك حماية لحق النواب خاصة نواب المعارضة في الحضور والتداول والمشاركة في صنع القرار، بعيدا عن أية إمكانية لإقصائهم أو تهميشهم، يمكن أن يستعملها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ينوبه³.

الفقرة الثانية: دورات المجلس الشعبي البلدي.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية (أولا)، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (ثانيا)، أو يجتمع بقوة القانون (ثالثا).

أولا: الدورات العادية: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، لا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام⁴. في حين كان المجلس الشعبي البلدي حسب قانوني البلدية لسنتي 1967 و1990 يجتمع في دورة عادية كل ثلاثة أشهر⁵.

1- المادة 21 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.
- كما يمكن إرسال الاستدعاءات بصفة إضافية عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس، وهو ما تضمنته الفقرة الأخيرة من المادة 08 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.
2- المادة 08 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.
3- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08-90 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 118.
4- المادة 16 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.
5- المادة 14 من القانون 08-90 يتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 79 من أمر 67-24 يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

وبذلك رفع قانون البلدية لسنة 2011 الساري المفعول عدد الدورات العادية للمجلس الشعبي البلدي إلى دورة كل شهرين بعدما كانت دورة كل ثلاثة أشهر في القانونين السابقين، والهدف من ذلك لاشك واضح يتمثل في تمكين المجلس من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه والاهتمام أكثر بالشأن المحلي. وهو ما يعود بالفائدة على المواطنين¹.

كما أصبحت مدة كل دورة محددة بخمسة أيام على الأكثر بعد أن كانت مفتوحة في القانونين السابقين. ولئن كان هذا التحديد يؤدي إلى ضبط الدورة أكثر من الناحية الزمنية، فهو كذلك قد يشكل قيوداً على المجالس البلدية للبلديات ذات الكثافة السكانية الكبرى، حيث يُفترض أن تناقش هذه المجالس عدد أكبر من القضايا تناسباً مع الكثافة السكانية المرتفعة، وهو ما قد يطرح إمكانية عدم كفاية الخمسة أيام كحد أقصى لمدة كل دورة، لمعالجة هذه القضايا.

ثانياً: الدورات غير العادية: وإلى جانب الدورات العادية يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية، كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك. وذلك بطلب إما من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي².

أما قانوني البلدية لسنتي 1990 و1967 فقد كانا يتيحان كذلك للمجلس الشعبي البلدي الالتئام في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك. وإن كان القانونين السابقين يتفقان مع القانون الحالي في أن الدورة غير العادية تكون بطلب من رئيس المجلس أو هيئته التنفيذية أو بطلب من الوالي أو عامل العمالة، فإنهما يختلفان معه في اجتماع المجلس بطلب من عدد من

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 187.
- يعقد المجلس البلدي في الأردن جلسة عادية واحدة على الأقل في كل أسبوع، وللتفصيل أنظر محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية "دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، دون طبعة، سنة 1995، ص 95.
² - المادة 17 من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

الأعضاء، إذ يجعل القانونين السابقين ثلث الأعضاء فقط كافيا لذلك في حين يرفع القانون الحالي 10-11 هذا العدد إلى الثلثين، وهو ما يعني تقليص (تصعيب) إمكانية حدوث هذه الحالة والتضييق على المعارضة داخل المجلس¹.

ثالثا: الاجتماع بقوة القانون: وهو حالة جديدة استحدثها قانون البلدية لسنة 2011 بموجب المادة 18 منه التي تنص على: "في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فورا".

وهي إضافة نوعية بل وضرورية، لأن اجتماع المجلس الشعبي البلدي في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كوارث كبرى، هدفه التداول بشأن هذه الظروف الاستثنائية واتخاذ القرارات والإجراءات وتسخير الإمكانيات المتوفرة لدى المجلس لمواجهتها.

هذا، وقد أصبحت دورات المجلس الشعبي البلدي سواء كانت عادية أو غير عادية أو بقوة القانون تعقد بموجب المادة 19 من قانون البلدية 10-11 في مقر البلدية، إلا أنه في حالة وجود قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ويبدو أن هذه الأحكام الجديدة التي تسمح للمجلس الشعبي البلدي بعقد دورته بمكان آخر خارج مقر البلدية لكن داخل إقليمها أو حتى خارج إقليم البلدية بسبب القوة القاهرة، تهدف دون شك إلى

¹ - المادتين 25 و80 من القانونين 08-90 و24-67 المتعلقين بالبلدية على التوالي، السابق ذكرهما.
- تعقد الدورات غير العادية عند الحاجة لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام ولا تحتل انتظار انعقاد دورة عادية. أنظر في ذلك كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، ص 13، 14.

الحيولة دون تأثير هذه الظروف على اجتماعات وأشغال المجلس البلدي وبالتالي على إدارة وتسيير الشؤون العامة المحلية.

الفقرة الثالثة: إجراءات وأشكال اتخاذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي.

وسنتناول في هذه الفقرة إجراءات اتخاذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، ثم كتابة وتحرير هذه المداوالات وما ينبغي أن تتوفر عليه من بيانات وشكايات (ثانياً)، وصولاً إلى عملية الإيداع والنفاد (ثالثاً).

أولاً: اتخاذ مداوالات (قرارات) المجلس الشعبي البلدي: وسنتناول هنا على التوالي النصاب القانوني (أ)، اعتماد جدول أعمال الدورات (ب)، وإدارة جلسات المجلس وصولاً إلى اتخاذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي (ج).

أ_ النصاب القانوني: ونفرق هنا بين نصاب صحة الاجتماعات (المداوالات) (1)، والنصاب (الأغلبية) المطلوبة لاتخاذ المداوالات (2).

1_ نصاب صحة الاجتماعات (المداوالات): لقد حدد المشرع نصاب صحة اجتماعات وبالتالي مداوالات المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول، حضور الأغلبية المطلقة (النصف زائد واحد) لأعضائه الممارسين. مع العلم أنه لا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب، كما لا يتأثر النصاب بانسحاب عضو أثناء الجلسة¹. فإذا لم يتوافر هذا النصاب يرسل استدعاء ثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل ليجتمع

¹ - انظر الفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم التنفيذي 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

المجلس حينئذ وتصح مداولاته مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين¹. ويهدف المشرع من ذلك إلى المحافظة على التسيير الحسن للمصلحة المحلية².

2_ الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرار: تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة

وهو ما تضمنته المادة 54 من قانون البلدية التي تنص على: "باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون³ تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا"، وقد اعتمد المشرع هذه الأغلبية (البسيطة) أي الأغلبية بالنسبة لعدد المصوتين على الرأي المخالف، من أعضاء المجلس الحاضرين أو المصوتين بالوكالة، نظرا لسهولة تحقيقها بالمقارنة مع الأغلبية المطلقة وهي النصف زائد واحد من أعضاء المجلس ككل التي يصعب توفيرها في كل مداولة، بالنظر للبعد السياسي للمجلس خاصة في ظل اعتماد المشرع على نظام التمثيل النسبي الذي لا يوفر بالضرورة هذه الأغلبية المطلقة للون سياسي واحد في كل المجالس، وما ينجر عن ذلك من تجاذبات سياسية وحزبية تكون في أكثر الحالات على حساب حسن تسيير المجلس والمصلحة العامة.

واستنادا على ذلك فقد أصاب المشرع في اعتماده الأغلبية البسيطة لاتخاذ مداولات المجلس

الشعبي البلدي، لضمان السرعة والفعالية في اتخاذ القرارات، كما وفر المشرع لذات الهدف فكرة

1- أنظر المادة 23 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 09 من مرسوم تنفيذي 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

2- عطاء الله خضرون، مريم بلكري، ياسين بن داود، قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط، المجلد الأول، العدد الرابع، دون سنة نشر، ص 37.

3- تتخذ مداولات تشكيل لجان المجلس الشعبي البلدي وانتخاب نواب الرئيس مثلا استثناءا بالأغلبية المطلقة، كما تم توضيحه سابقا.

ترجيح صوت الرئيس في حالة تعادل الأصوات وهو ما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة 54 من قانون البلدية السابق ذكرها¹.

ب_ اعتماد جدول أعمال الدورة: يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي _ عند افتتاح الدورة _ جدول أعمال هذه الدورة على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه، وبالإضافة إلى النقاط التي يتضمنها جدول أعمال الدورة المعد مسبقاً، يمكن إدراج نقاط إضافية في جدول الأعمال بناء على طلب من الرئيس أو من أغلبية الأعضاء².

ج_ ضبط وإدارة الجلسات: يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من ينوبه قانوناً بمساعدة الأمانة³، بعد افتتاح الدورة والتأكد من توافر النصاب القانوني لانعقاد الجلسات واعتماد جدول الأعمال _ على ضبط جلسات المجلس في ظل مبدأ العلانية (1)، وإدارة مناقشات النواب وعمليات التصويت وصولاً إلى اتخاذ القرار الجماعي بالأغلبية وتدوينه (2).

1- يرى عطاء الله خضرون ومريم بلبكري وباسين بن داود أن رئيس المجلس الشعبي البلدي _ فيما عدى حالات تعادل الأصوات _ ليس له الحق قانوناً في التصويت ونخالفه في ذلك، وللتفصيل أنظر عطاء الله خضرون، مريم بلبكري، ياسين بن داود، قراءة في مداورات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، مرجع سابق، ص 37.

2- أنظر الفقرة 02 من المادة 22 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 07 من مرسوم تنفيذي 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

3- تنص المادة 20 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره، على: " يتولى الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة وإذا تعذر ذلك يتولى الأمانة موظف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي. تكلف أمانة الجلسة تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما يأتي: _ مساعدة رئيس الجلسة في التأكد من اكتمال النصاب القانوني ومراقبة صحة الوكالات والمشاركة في عد الأصوات وفرزها. _ إعداد محضر الجلسة والسهر على تدوين المداورات في سجل المداورات. _ مساعدة رئيس الجلسة في تقديم مختلف الوثائق وتوزيعها على الأعضاء، والتكفل بكل المهام الموكلة لها من الرئيس قصد ضمان السير الحسن لأشغال المجلس".

1_ ضبط الجلسات:

• **تنظيم العلنية وضبط الجمهور:** الأصل أن جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، ولا تكون مغلقة إلا استثناء في حالتي دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين أو دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام¹. وتنظيماً لقاعدة حضور مواطني البلدية لجلسات المجلس الشعبي البلدي (العلنية)، اشترط القانون أن يحضر الجمهور هذه الجلسات في الفضاءات المخصصة له على مستوى قاعة المداولات وفي حدود الأماكن المتوفرة وأن يلتزم الصمت طيلة مدة الجلسة، حيث لا يمكن لأي شخص من هذا الجمهور وبأي حال من الأحوال المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة من شأنها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس، تحت طائلة الطرد من القاعة والفضاءات المحيطة بها².

• **ضبط مناقشات الأعضاء:** يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ضد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين يقومون بتدخلات خارج جدول الأعمال أو في حالة تصرف غير لائق أو الذين يتسببون في أحداث تخل بسير الأشغال، وذلك من أجل المحافظة على السير الحسن لجلسات المجلس، وله في سبيل تحقيق ذلك أن يقوم بما يلي:

_ التذكير الشفوي بالنظام.

1- المادة 26 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.
2- أنظر المادتين 14 و15 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.
- تنص في ذلك أيضا المادة 27 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق ذكره على: "ضبط الجلسة منوط برئيسها ويكفي طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره".

_ التذكير بالنظام مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو كان محل تذكير شفوي بالنظام خلال نفس الجلسة.

_ سحب الكلمة مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو مسؤول عن تصرف غير لائق تجاه الحضور أو تجاه أحد زملائه.

_ توقيف الجلسة لفترة محددة.

_ رفع الجلسة إذا تمادى العضو في الإخلال بسير أشغال المجلس.

وفي نفس السياق يمنع استعمال كل جهاز أو أداة يمكن أن تخل بسير الأشغال أو تمس بسكينتها، باستثناء تلك المرخص بها صراحة من رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارها دعامة لوجيستية لأشغال المجلس¹.

2_ إدارة المناقشات وعمليات التصويت: يدير رئيس الجلسة المناقشات ويمنح الكلمة لأعضاء

المجلس الشعبي البلدي وفق قائمة المتدخلين التي يعدها مسبقا، وبعد استنفاد هذه القائمة وفي حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط جدول الأعمال، يمنح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء، ولا يمكن أخذ الكلمة خلال عمليات التصويت².

ويصادق المجلس الشعبي البلدي على مداولاته _كقاعدة عامة_ برفع اليد، ويقوم رئيس الجلسة بمساعدة أمينها بعدّ أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت، بتحديد الموافقين وغير الموافقين والممتنعين، ويوضح الأعضاء الموكلون من زملائهم شفويا وبصوت عال مدلول التصويت باسم موكلهم.

¹ - المادتين 18 و19 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.
² - المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

كما يمكن استثناء اللجوء إلى الاقتراع السري بطلب من ثلثي أعضاء المجلس، وفي هذه الحالة يشرف رئيس الجلسة على عمليات التصويت بمساعدة أمينها، ويعلن نتائج هذا التصويت بالاقتراع السري أمام المجلس الشعبي البلدي.

وتختم الجلسة بمحضر يعده أمين الجلسة ويحرره باللغة العربية، يتضمن أهم الآراء المعبر عنها من أعضاء المجلس، ويُعرض على جميع الأعضاء الحاضرين للتوقيع عليه أثناء الجلسة. وتدون نتائج التصويت في سجل المداولات مع الإشارة إلى مدلول التصويت¹.

ثانياً: شكل وتحرير مداولات المجلس الشعبي البلدي:

أ_ المداولة: تتناول المداولة ملخص جزئي لمحضر الجلسة المشار إليه سابقاً، وتتضمن

العناصر الآتية:

_ نوع الدورة.

_ تاريخ الجلسة وتوقيتها.

_ اسم رئيس الجلسة.

_ عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين.

_ أمانة الجلسة.

_ جدول الأعمال.

_ الظروف المحيطة والدوافع.

_ قرار المجلس ونتائج التصويت.

¹ - أنظر المواد 24 وما بعدها من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، ينصم النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

_ توقيع أعضاء المجلس¹.

ب_ **مستخرج المداولة:** يحرر مستخرج المداولة باللغة العربية ويتناول المداولة جزئياً كما تم

تحديدتها سابقاً، ويوقعه رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه، ويرسل إلى الوالي طبقاً لأحكام المادة 56 من القانون المتعلق بالبلدية².

ج_ **سجل المداولات:** تحرر المداولات بحبر غير قابل للمحو في سجل المداولات، وهو سجل

خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتسجل حسب ترتيبها الزمني، حيث تحمل كل مداولة رقم تسجيل يتشكل من السنة المعنية ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة. ويمسك سجل مداولات المجلس الشعبي البلدي _تحت سلطة رئيس البلدية_ من قبل الأمين العام للبلدية³.

هذا، وقد اشترط المشرع بمقتضى المادة 53 من قانون البلدية وجوب إجراء وتحرير مداولات

وأشغال المجلس الشعبي البلدي _تحت طائلة بطلان المداولة بقوة القانون طبقاً للمادة 59 من ذات القانون_ باللغة العربية، وهو ما فصله النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي الذي

اشترط بدوره وجوب تحرير محاضر الجلسات، المداولة ومستخرجها بنفس اللغة (العربية)⁴.

ثالثاً: إيداع ونفاذ مداولات المجلس الشعبي البلدي: وسنتناول هنا إيداع مداولات المجلس

الشعبي البلدي من قبل رئيسه لدى الوالي (أ)، ثم نفاذ المداولة الذي يتركز من حيث بدء سريانه

على إجراء الإيداع (ب).

1- أنظر المادة 28 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

2- المادة 31 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

3- وللمزيد من التفصيل حول المواصفات التقنية لسجل المداولات وكيفية استعماله وقله وحفظه أنظر الفصل الخامس بعنوان "سجل المداولات" أي المواد من 34 إلى 37 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

4- أنظر المادة 53 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمواد 27، 28 و31 على التوالي من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

أ_ الإيداع: بعد تحرير (كتابة) المداولة في الشكل الرسمي كما تم توضيحه سابقاً، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداع المداولات لدى الولاية (الوالي)، وهو ما تتضمنه المادة 55 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية التي تنص صراحة على: "...توقع هذه المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"، والملاحظ على هذه المادة أنها لم تحدد بداية حساب أجل الثمانية أيام التي يتعين فيها على رئيس المجلس الشعبي البلدي إيداع المداولة لدى الوالي، هل يبدأ حسابه ابتداءاً من تاريخ اتخاذ المداولة أم اعتباراً من تاريخ نهاية دورة المجلس الشعبي البلدي التي اتخذت فيها المداولة؟، ومع أن المشرع أحال تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة على التنظيم، إلا أننا لم نجد في المرسوم التنفيذي رقم 13-105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي والذي نرجح أنه التنظيم المقصود ما يفيد بداية حساب هذا الأجل، وإن كانت المادة 31 منه والتي نظمت موضوع مستخرج المداولة كما تم توضيحه سابقاً أشارت إلى الإرسال إلى الوالي، إلا أنها لم تحدد هي الأخرى بدقة أجل هذا الإرسال.

ب_ نفاذ المداولة: وسنتناول هنا نفاذ المداولة بقوة القانون في مواجهة السلطة الوصية (1)، ثم نفاذها في مواجهة الأفراد حسب الحالة بموجب النشر أو التبليغ (2).

1_ نفاذ المداولة في مواجهة السلطة الوصية: تصبح المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي من حيث الأصل قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مضي واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما تنص عليه المادة 56 من القانون

10-11 المتعلق بالبلدية: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية". ويكون هذا النفاذ (بقوة القانون) في مواجهة الإدارة العامة وخاصة في مواجهة ممثل السلطة الوصائية (الوالي)، حيث تستطيع البلدية التمسك بهذا النفاذ في مواجهة الوالي نتيجة تحقق علمه به بسبب إيداعها لديه، وبالتالي تشرع في تنفيذها دون أية إجراءات أخرى¹.

2_ سريان المداولة في حق الأفراد: تسري المداولة كقرار إداري في حق الأفراد طبقا للقواعد العامة، من تاريخ النشر متى كانت تتضمن أحكاما عامة²، ومن تاريخ التبليغ متى كانت تتضمن أحكاما فردية.

• **المداوات التي تتضمن أحكاما عامة:** تسري مداوات المجلس الشعبي البلدي (قراراته) التي تتضمن أحكاما عامة في حق الأفراد كما أسلفنا اعتبارا من نشرها، حيث فرض المشرع على البلدية (مصدرة القرار) أن تنشر المداولة في غضون الثمانية أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ³ ليتحقق به (النشر) إعلام الناس بالمداولة رسميا، وهو ما تنص عليه الفقرة الأولى من المادة 32 من المرسوم التنفيذي 13-105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي: "يعلق مستخرج المداولة في المواقع المخصصة للإلصاق وإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخول

1- أنظر في ذلك عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 171، 172.
2- تنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المؤرخ في 04 جويلية سنة 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة بالمواطن على: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".
3- تنص المادة 30 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، على: "تعلق المداوات، باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون"

المداولة حيز التنفيذ إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة ويمكن المجلس نشرها بصفة إضافية بوسيلة رقمية".

• **المداولات التي تتضمن أحكاماً فردية:** يسري هذا النوع من المداولات (القرارات) في حق الفرد المعني كذلك بتحقيق علمه بها عن طريق التبليغ، لذلك فرض المشرع على البلدية ضرورة تبليغ مداولاتها الفردية حتى تصبح سارية في مواجهتهم، وهو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة 32 من المرسوم التنفيذي 13-105 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي التي تنص على: "ويبلغ مستخرج المداولات للمعنيين إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً فردية".

تجدر الملاحظة إلى أنه وإن كانت هذه المادة بفقرتها قد نظمت ضرورة نشر أو تبليغ مستخرج المداولة، بدل المداولة التي ينبغي أن يتحقق العلم بها حتى يبدأ سريانها في مواجهة الأفراد، إلا أن المشرع أتاح لتحقيق ذلك _بالإضافة إلى مبدأ علانية الجلسات ونشر المداولات وتبليغها كما أسلفنا_ إمكانية الإطلاع المباشر على محاضر المداولات أو استخراج نسخة منها¹.

الفرع الثاني: إجراءات اتخاذ قرارات المجلس الشعبي الولائي.

يمارس المجلس الشعبي الولائي سلطته التقريرية في فترات زمنية محددة قانوناً (دورات)، ووفقاً لإجراءات وأشكال محددة على الخصوص في القانون 12-07 المتعلق بالولاية، والمرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

¹- مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جويلية سنة 2016، يحدد كيفية الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

- راجع كذلك القسم الأول بعنوان "إعلام المواطن" من مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1988، يُنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

- المنشور الوزاري رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012، يتعلّق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.

الفقرة الأولى: الإجراءات السابقة لدورات المجلس الشعبي الولائي.

وسنتناول هنا جدول أعمال الدورات (أولاً)، واستدعاء المجلس الشعبي الولائي (ثانياً).

أولاً: جدول أعمال الدورة: لقد أسند قانون الولاية لسنة 2012 بموجب المادة 16 منه مهمة

إعداد جدول أعمال الدورة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي بمشاركة الوالي، ويتم تحضير

الموضوع التمهيدي لكل دورة بمشاركة أعضاء مكتب المجلس¹، ولا يتم تحديد المشروع كذلك إلا

بعد مشاورتهم.

وينشر جدول الأعمال في اللوحة المخصصة لذلك فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي

الولائي، عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما

الإلكترونية منها وفي مقر الولاية وسائر البلديات التابعة لها².

وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد هو أن اختصاص رئيس المجلس الشعبي الولائي في تحديد

جدول أعمال الدورات يتم بعد مشاوره أعضاء مكتب المجلس بعد اشراكهم ابتداءً في تحضير

مشروعه التمهيدي، وهو أمر طبيعي فالمكتب مكلف أصلاً بمساعدة رئيس المجلس الشعبي

الولائي. غير أن مشاركة الوالي في تحضير المشروع وإن كانت تعد مسألة طبيعية كذلك، لكونه

يمثل الهيئة التنفيذية لمداولات المجلس، ولمبررات أخرى فنية وقانونية، إلا أنها تمثل تضيقاً على

حرية المجلس الشعبي الولائي أو حرية رئيسه في تحديد أولويات عمله، بما يعبر عن الاختلال في

¹ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.
² المادة 18 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

التوازن بين اختصاص هيئتي الولاية¹، خاصة وأن صياغة المادة 16 المذكورة لم تحدد بدقة طبيعة هذه المشاركة².

ثانيا: استدعاء المجلس: يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستدعاءات لأعضاء المجلس لحضور الدورات³. ويجب أن تكون هذه الاستدعاءات مكتوبة يحدد فيها تاريخ وساعة افتتاح الدورة، وأن تكون مرفوقة بجدول أعمال الدورة ويشار إليها في سجل المداولات. ويسلم الاستدعاء إلى كل عضو بمقر سكنه مقابل وصل استلام يثبت ذلك⁴.

وترسل الاستدعاءات قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال على ألا تقل على يوم واحد، ويتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسليم الاستدعاءات للأعضاء.

مع ملاحظة أنه لا يمكن إجراء أي تعديل في الاستدعاءات بعد إرسالها إلى الأعضاء تحت طائلة بطلان المداولات تطبيقا للفقرة الأولى من المادة 53 من القانون المتعلق بالولاية⁵.

وإلى جانب الاستدعاءات الكتابية يمكن إرسال الاستدعاء عن طريق البريد الإلكتروني بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس، بما يعني في هذا الصدد أن المشرع وإن كان يهدف إلى مسايرة تطور وسائل الاتصال الحديثة وهي مسألة ايجابية مطلوبة، إلا أنه لم يجعل إرسال الاستدعاء بهذه الوسيلة يقوم مقام الاستدعاء الكتابي ويرتب نفس الآثار القانونية، وإنما يكون فقط

1- نادية تياب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 02، سنة 2010، ص30.

2- عبد القادر معيفي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في التشريع الجزائري، مرجع سابق، سنة 2014، ص 77، 78، 79.

3- يمكن أن يستدعي المجلس كذلك استثنائيا من طرف الوالي في دورة غير عادية، في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية نتيجة لاختلال داخل المجلس، وبعد استنفاد الفترة القانونية، وذلك من أجل المصادقة على مشروع الميزانية، وهو ما تتضمنه المادة 168 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

4- أنظر المواد 16، 17 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

5- انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

بصفة إضافية إلى جانبه، وفوق ذلك، بناء على الطلب الصريح لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

الفقرة الثانية: دورات المجلس الشعبي الولائي.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورات عادية (أولا)، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (ثانيا)، كما يمكن أيضا أن يجتمع بقوة القانون (ثالثا).

أولا: الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي الولائي حسب قانون الولاية الحالي لسنة 2012 أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة خمسة عشر يوم على الأكثر. وتتعدّد هذه الدورات العادية وجوبا في أشهر مارس وجويلية وسبتمبر وديسمبر، حيث تكون متفرقة ولا يمكن جمعها. وهو نفس عدد الدورات العادية الأربعة التي كان يعقدها المجلس في ظل قانون 1990¹، في حين كان يعقد ثلاثة دورات عادية فقط في ظل قانون 1969².

ثانيا: الدورات غير العادية: كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي _بالإضافة إلى الدورات العادية_ أن يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك، وذلك بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي حسب قانوني 2012 و1990³، وبطلب من ثلثي الأعضاء أو من الوالي حسب قانون 1969⁴.

ثالثا: الاجتماع بقوة القانون: لقد أضاف قانون الولاية لسنة 2012 بموجب الفقرة الأخيرة من

المادة 15 منه صورة أخرى من صور دورات المجلس الشعبي الولائي، تتمثل في الاجتماع بقوة

¹ المادة 11 من قانون 09-90، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² المادة 26 من أمر 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.

³ المادة 15 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره، والمادة 13 من قانون 09-90، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

⁴ المادة 27 من أمر 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.

القانون، حيث نصت على: "..... يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية".

وحسنا فعل المشرع حين ألزم المجلس الولائي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية في الكوارث كالفيضانات والحرائق وغيرها من الظروف الطارئة، وهذا من باب مسايرة الوضع ومتابعة المنتخبين للمستجدات والتدخل في الوقت المناسب أو إشعار سكان المنطقة أن المجلس الولائي يتابع كل التطورات ويتداول ويصدر قراراته لمواجهة الوضع¹.

هذا، وتعد دورات وأشغال ومداولات المجلس الشعبي الولائي بما في ذلك مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس. أما في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المقر المخصص للمجلس الشعبي الولائي، فيمكن عقد مداولات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية²، وهي إضافة نوعية من شأنها أن تحول دون تعطيل أشغال المجلس بسبب هذه الظروف الاستثنائية.

الفقرة الثالثة: إجراءات وأشكال اتخاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

وسنعرض في هذه الفقرة إجراءات اتخاذ المداولة (أولاً)، كتابة وشكليات المداولة (ثانياً)، وصولاً إلى عملية الإيداع والنفاد (ثالثاً).

أولاً: اتخاذ مداولات (قرارات) المجلس الشعبي الولائي: وسنتطرق هنا إلى النصاب القانوني

اللازم لصحة الاجتماعات واتخاذ المداولات (أ)، ثم اعتماد جدول الأعمال (ب)، وكذا إدارة

جلسات المجلس وعمليات التصويت وصولاً إلى اتخاذ القرار (ج).

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 222، 223.
² - المادتين 22 و 23 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

أ_ **النصاب القانوني:** وبتناول هنا النصاب بمعنييه : نصاب صحة الاجتماعات والمداولات (1)، والنصاب بما يعني الأغلبية المطلوبة لاتخاذ المداولات (2).

1_ **النصاب القانوني لصحة الاجتماعات (المداولات):** لقد اشترط المشرع بموجب المادة 19 من القانون 07-12 على غرار قانون البلدية نصاب قانوني حتى تصح اجتماعات ومداولات المجلس الشعبي الولائي، وهو ضرورة حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين بعد الاستدعاء الأول لدورة المجلس الشعبي الولائي، على أن لا تدخل في حساب النصاب الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم، كما لا يؤثر انسحاب عضو أثناء الجلسة في هذا النصاب.

أما إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب فإن المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل، تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين¹.

2_ **الأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرار:** تتخذ مداولات المجلس الشعبي الولائي _كأصل عام_ بالأغلبية البسيطة (النسبية) لأعضائه الحاضرين أو الممثلين، أما في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً².

ب_ **اعتماد جدول أعمال الدورة:** يعرض رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ينوبه _عند افتتاح الدورة_ جدول أعمال هذه الدورة على المجلس لاعتماده.

1- أنظر المادة 19 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره، والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

2- الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 51 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

وبالإضافة إلى الموضوعات التي يتضمنها جدول الأعمال المرفق باستدعاء الأعضاء لكل دورة، أتاح المشرع لكل من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو رئيس الجلسة في حالة غيابه أو أغلبية أعضاء المجلس بناء على طلب، إمكانية إدراج نقاط إضافية في جدول الأعمال عند افتتاح كل دورة، على ألا يحتوي في هذه الحالة ركن "مسائل متنوعة" عند تفصيل جدول الأعمال، مسائل ذات أهمية كبرى¹.

وكان حرياً بالمشرع أن يلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي بنشر مشروع جدول الأعمال المعد تشاركياً مع الوالي، ويطلع سكان الولاية عليه، بفرض تمكين خاصة المجتمع المدني من إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال²، تفعيلاً لمبدأ الديمقراطية التشاركية.

ج_ ضبط وإدارة الجلسات: يعمل رئيس الجلسة (رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ينوبه قانوناً) بعد افتتاح الدورة والتأكد من توافر النصاب القانوني لانعقاد الجلسات واعتماد جدول الأعمال، على ضبط جلسات المجلس في ظل مبدأ العلانية (1)، وإدارة مناقشات النواب وعمليات التصويت وصولاً إلى اتخاذ القرار الجماعي بالأغلبية وتدوينه (2).

1_ ضبط الجلسات:

• **تنظيم العلنية وضبط الجمهور:** تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي كقاعدة عامة _علنية، مفتوحة لمواطني الولاية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة المبرمجة. ويمكن للمجلس _استثناء_ أن يقرر التداول في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:

_ الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

¹ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.
² عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 219.

_ دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين¹.

وتنظيماً لمبدأ علنية الجلسات اشترط القانون ضرورة حضور الجمهور في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة، وأن يلتزم الصمت طيلة مدة الجلسة، حيث لا يمكن لأي شخص من الجمهور وبأي حال من الأحوال المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة، من شأنها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس، تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها².

• **ضبط مناقشات الأعضاء:** يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين يقومون بتدخلات خارج جدول الأعمال، أو يتصرفون تصرفاً غير لائق أو الذين يتسببون في أحداث تخل بسير الأشغال، ويمكنه في هذا الصدد أن يقوم بما يأتي:

_ التذكير الشفوي بالنظام.

_ التذكير بالنظام، مع تسجيل ذلك في محضر الجلسة، كل عضو كان محل تذكير شفوي بالنظام خلال نفس الجلسة.

_ سحب الكلمة، مع تسجيل ذلك في محضر الجلسة، من كل عضو مسؤول عن تصرف غير لائق تجاه الحضور عموماً أو تجاه أحد زملائه.

_ توقيف الجلسة لمدة محددة.

_ رفع الجلسة إذا تمادى العضو في الإخلال بسير أشغال المجلس.

¹ - المادة 26 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره، والمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

² - للتفصيل أكثر أنظر المواد 16 وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

ويمنع في ذات السياق استعمال كل أداة أو جهاز يمكن أن يخل بسير الأشغال أو يمس بسكينتها، باستثناء تلك المرخص بها صراحة من رئيس المجلس الشعبي الولائي باعتبارها دعامة لوجيستية لأشغال المجلس¹.

2_ إدارة المناقشات وعمليات التصويت: يرأس رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ينوبه قانونا جلسات المجلس، حيث يدير المناقشات ويمنح الكلمة للأعضاء وفقا لقائمة المتدخلين التي يعدها مسبقا. وبعد استفاد هذه القائمة وفي حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط جدول الأعمال يمنح الرئيس الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء، ولا يمكن أخذ الكلمة خلال عمليات التصويت². هذا، وعلى غرار المجلس الشعبي البلدي، يصادق المجلس الشعبي الولائي على مداولاته كقاعدة عامة_ برفع اليد، حيث يقوم رئيس الجلسة بمساعدة أمين الجلسة³ بعد أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت بتحديد الموافقين وغير الموافقين والممتنعين، ويوضح الأعضاء الموكلون من زملائهم شفويا وبصوت عال، مدلول التصويت بأسماء موكلهم.

كما يمكن للمجلس _استثناء_ التصويت عن طريق الاقتراع السري، بطلب من ثلثي أعضائه، وفي هذه الحالة يشرف رئيس الجلسة على عمليات التصويت بمساعدة أمين الجلسة ليعلن بعدها عن نتائج هذا التصويت أمام المجلس⁴.

1- المادتين 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.
2- المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.
3- تنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره على: "يتولى أمانة الجلسة موظف يعينه رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الموظفين الملحقيين بديوانه ويقوم بتحرير محضر الجلسة".
4- المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

وتختتم الجلسة بمحضر يعده أمين الجلسة، يتضمن أهم الآراء المغبر عنها من أعضاء المجلس وأعضاء الهيئة التنفيذية للولاية وممثلي الإدارة الآخرين، ويعرض المحضر على جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت للتوقيع عليه أثناء الجلسة¹.

وتدون أخيرا نتائج التصويت _ علنيا كان أو سريا _ في سجل المداولات مع الإشارة إلى مدلوله².

ثانيا: شكل مداولات المجلس الشعبي الولائي:

أ_ المداولة: تتناول المداولة ملخصا جزئيا لمحضر الجلسة المشار إليه سابقا، وتتضمن

العناصر الآتية:

_ نوع الدورة.

_ تاريخ الجلسة وتوقيتها.

_ اسم رئيس الجلسة.

_ الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين.

_ أمانة الجلسة.

_ جدول الأعمال.

_ الظروف المحيطة والدوافع.

_ قرار المجلس ونتائج التصويت.

_ توقيع أعضاء المجلس³.

1- المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

2- المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

3- أنظر المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.

ب_ **مستخرج المداولة:** يتناول المداولة جزئياً كما تم توضيحه سابقاً، ويوقعه رئيس المجلس الشعبي الولائي أو مستخلفه، ويرسل إلى الوالي طبقاً لأحكام المادة 54 من القانون المتعلق بالولاية¹.

ج_ **سجل المداولات:** تدون المداولات حسب ترتيبها الزمني بحبر غير قابل للمحو في سجل خاص (سجل المداولات)، وهو سجل مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليمياً، حيث تحمل كل مداولة رقم تسجيل يتشكل من السنة المعنية ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة².

وعلى خلاف قانون البلدية الذي اشترط وجوب إجراء وتحرير مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، اشترط قانون الولاية اللغة العربية _تحت طائلة البطلان_ فقط لتحرير أشغال ومداولات المجلس الشعبي الولائي دون اشتراطها أي اللغة العربية لإجرائها، الذي يمكن أن يتم بلغة وطنية عربية كانت أو أمازيغية. وبذلك يعتبر قانون الولاية _في هذا الإطار_ أكثر انسجاماً مع الدستور الذي كان وقتها يعتبر اللغة الأمازيغية كذلك لغة وطنية³. قبل أن يعتبرها بعد صدور القانونين لغة وطنية ورسمية⁴.

ثالثاً: إيداع ونفاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي: وسنتناول هنا إيداع مداولات المجلس

الشعبي الولائي بالولاية (أ)، ونفاذها بعد مضي واحد وعشرون يوماً من هذا الإيداع (ب).

1- المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.
2- وللمزيد من التفصيل حول المواصفات التقنية لسجل المداولات، كيفية استعماله، مسكه، نقله وحفظه راجع الفصل الخامس بعنوان "سجل المداولات" أي المواد 33 وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، السابق ذكره.
3- لقد أصبحت الأمازيغية كذلك لغة وطنية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2002 الصادر بموجب القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002.
4- لقد أصبحت الأمازيغية لغة وطنية ورسمية بموجب المادة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بالقانون 01-12، السابق ذكره.

أ_ الإيداع: بعد اتخاذ المداولة وفقا للإجراءات والأشكال المحددة قانونا، يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإرسال مستخلص من هذه المداولة إلى الوالي في أجل ثمانية أيام مقابل وصل استلام يثبت ذلك، وهو ما تتضمنه المادة 52 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية التي تنص على: "... ويرسل مستخلص من المداولة في اجل ثمانية (8) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام..."، ولم تحدد هذه المادة على غرار نظيرتها من قانون البلدية (المادة 55) تاريخ بداية حساب أجل الثمانية أيام التي يتم خلالها إيداع مستخلص المداولة لدى الوالي، فيما إذا كان يبدأ حسابه من تاريخ اتخاذ المداولة أو من تاريخ نهاية الدورة؟، ويبدو أن الفرضية الأولى هي الصحيحة بدليل أن الأجل الممنوح للوالي للطعن قضائيا ضد المداولة هو واحد وعشرون يوما يبدأ حسابها من تاريخ اتخاذ المداولة، فحتى ولو حذفنا من هذا الأجل مدة الثمانية أيام المخصصة للإيداع تبقى للوالي مدة كافية (13 يوما) من هذا الأجل لممارسة الطعن القضائي.

أما الفرضية الثانية (حساب بداية مدة الإيداع اعتبارا من تاريخ انتهاء دورة المجلس الشعبي الولائي) غير صحيحة، بدليل أنها يمكن أن تستغرق أجل الطعن القضائي أي الواحد والعشرون يوما ابتداء من تاريخ اتخاذ المداولة، يظهر ذلك من خلال إضافة مدة الدورة خمسة عشر يوما إلى مدة الإيداع ثمانية أيام أي ما مجموعه ثلاث وعشرون يوما، ما يعني إمكانية سقوط الدعوى القضائية الإدارية، قبل إيداع المداولة.

ب_ **نفاذ المداولة:** وسنتناول هنا نفاذ المداولة بقوة القانون في مواجهة الإدارة العامة (السلطة الوصية) بعد مضي واحد وعشرون يوماً من تاريخ الإيداع (1)، وكذا نفاذها في مواجهة الأفراد بعد النشر أو التبليغ (2).

1_ نفاذ المداولة في مواجهة الإدارة العامة (السلطة الوصية): القاعدة أن مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي واحد وعشرون يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، وهذا ما تنص عليه المادة 54 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية: "مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 من هذا القانون، تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من إيداعها بالولاية..."، ويكون هذا النفاذ في مواجهة الإدارة العامة (الوالي) نتيجة تحقق علمه بها بعد إيداعها لديه وفوات هذه المدة دون أن يطعن في مواجهتها قضائياً.

2_ سريان المداولة في حق الأفراد: تسري المداولة كقرار إداري في حق الأفراد طبقاً للقواعد العامة من تاريخ النشر إذا كانت تتضمن أحكاماً عامة، ومن تاريخ التبليغ إذا كانت تتضمن أحكاماً فردية.

• **المداوات التي تتضمن أحكاماً عامة:** تسري قرارات المجلس الشعبي الولائي التي تحتوي أحكاماً عامة في حق الأفراد ابتداءً من تاريخ نشرها، الذي يجب أن يتم في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات التابعة لها وبكل وسيلة إعلام أخرى، في غضون الثمانية أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ¹، وهذا ما فصلته الفقرة الأولى من المادة 31 من المرسوم التنفيذي 13-217 الذي يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي التي

¹ - أنظر المادة 31 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

تنص على: "يعلق مستخرج المداولة في المواقع المخصصة للإصاق وإعلام الجمهور على مستوى مقر الولاية خلال الثمانية (8) أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة. ويمكن المجلس نشرها بصفة إضافية على وسيلة رقمية...". ونظمت المادة 32 من ذات المرسوم كيفية وشروط هذا النشر والتي تنص على: "يجب أن يكون مكان إصاق مستخرجات المداولات محفوظا بواسطة واجهات زجاجية و/أو شبابيك معدنية مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقل عن شهر واحد (1) أو إلى غاية نفاذ آجال الطعن على الأقل.

يجب أن يكون مكان الإصاق في متناول الجمهور وسهل الاطلاع".

• **المداولات التي تتضمن أحكاما فردية:** تسري المداولات التي تتضمن أحكاما فردية في حق المعنيين بتحقيق علمهم بها، الذي يتم عن طريق التبليغ الرسمي، وهذا ما تتضمنه الفقرة الثانية من المادة 31 السالفة الذكر من المرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي التي تنص على: "...ويبلغ المستخرج للمعنيين عندما تكون المداولة ذات بعد فردي...".

وإضافة إلى النشر والتبليغ حسب الحالة_ لمداولات المجلس الشعبي الولائي كوسيلتين لتحقيق علم الأفراد بمضمون المداولة وبالتالي سريانها في مواجهتهم، أتاح المشرع لكل شخص له مصلحة في حدود ما يسمح به القانون_ أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته¹.

¹ أنظر المادة 32 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.
- للتوسع في حق المواطنين في الولوج إلى المعلومات والوثائق الإدارية وشفافية العمل الإداري راجع: أوكيل محمد الأمين، انفتاح المجالس الشعبية المحلية على الجمهور: بين متطلبات تفعيل وتحديات الممارسة، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية الجزائر، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020، ص 145 وما بعدها.

المطلب الثاني: تنفيذ قرارات المجالس المحلية المنتخبة (سلطة تنفيذ القرار).

تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي

(الفرع الثاني).

الفرع الأول: تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي.

وسنعالج هنا إسناد المشرع الجزائري لمهمة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي إلى هيئة

تنفيذية مشكلة من أعضاء من المجلس الشعبي البلدي نفسه وبرئاسة رئيسه (الفقرة الأولى)، ثم

صلاحيات هذه الهيئة التنفيذية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تكوين الهيئة التنفيذية البلدية عن طريق الانتخاب من بين أعضاء المجلس.

لقد أجمعت كل القوانين المتعلقة بالبلدية لسنوات 1967، 1990، 2011 على إسناد مهمة

تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي إلى هيئة تنفيذية، مكونة من أعضاء من المجلس المشكل

كلية عن طريق الانتخاب، يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي¹، وسنبين التنظيم القانوني لكيفية

تولي (شغل) منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي (رئيس الهيئة التنفيذية) كما يلي:

أولاً: في قانون البلدية لسنة 1967²: والذي نصت المادة 116 منه على: "ينتخب المجلس

الشعبي البلدي من بين أعضاءه رئيساً ونائباً رئيس أو أكثر تتكون منهم الهيئة التنفيذية البلدية.

وينتخب هؤلاء الأعضاء بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة".

¹- أنظر المادة 116 من أمر 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، والمادة 47 من قانون 90-08، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادتين 15 و69 من قانون 11-10، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

²- وهو القانون الذي صدر في ظل النظام الاشتراكي والأحادية السياسية.

أي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا أعضاء هيئته التنفيذية ينتخبون من بين ومن طرف جميع أعضاء المجلس، بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة، في الدور الأول.

أما إذا لم يحصل أي مرشح لرئاسة المجلس البلدي على هذه الأغلبية المطلقة في الدور الأول، ينظم دور ثان ويكتفى فيه بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يصرح بانتخاب المترشح الأكبر سناً، وهو ما نصت المادة 117 من نفس القانون: "إذا لم يحصل أي مرشح، في نهاية أول دورة من الاقتراع، على الأغلبية المطلقة يجرى في اقتراع ثان مع اعتبار الأغلبية النسبية.

وفي حالة تساوي الأصوات يصرح بانتخاب المرشح الأكبر سناً".

وبعد المؤتمر الرابع (1979) أصبح للحزب _وللإدارة عملياً_ دور واضح في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي¹.

هذا ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نواب يتم تحديد عددهم كما يلي:

_ اثنتان في البلديات البالغ عدد سكانها 20.000 فأقل.

_ أربعة في البلديات البالغ عدد سكانها من 20.001 إلى 50.000.

_ ستة في البلديات البالغ عدد سكانها من 50.001 إلى 100.000.

_ ثمانية في البلديات البالغ عدد سكانها من 100.001 إلى 200.000.

ويزداد عدد نواب الرئيس بمعدل اثنين لكل جزء إضافي فوق الـ 200.000 ساكن ويحدد في

بلدية مدينة الجزائر عدد نواب الرئيس بـ 18².

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 86.
² - المادة 118 من الأمر 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

ويتم ترتيب نواب الرئيس تنازليا حسب عدد الأصوات التي يتحصل عليها كل منهم، والتقدم

في السن عند تساوي الأصوات¹.

ثانيا: في قانون البلدية لسنة 1990²: والذي نصت المادة 48 منه على: "يعين أعضاء

القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي.

يتم التصيب في مدة لا تتعدى ثمانية (08) أيام بعد إعلان نتائج الاقتراع.

يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي".

وعليه وخلافا لقانون البلدية السابق يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

_ يقتصر اختيار الرئيس على أعضاء القائمة الحائزة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي البلدي

ولا يمتد لكافة أعضاء المجلس كما كان معمولا به سابقا.

_ ليس بالضرورة أن يعلن متصدر القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد رئيسا للمجلس الشعبي البلدي،

لأن نص المادة 48 لم ينص على ذلك صراحة، وإنما يتعين بالضرورة أن يكون الرئيس من بين

أعضاء هذه القائمة بصرف النظر عن ترتيبه.

_ لم يشر قانون البلدية لسنة 1990 إلى طريقة اختيار الرئيس خلافا للقانون السابق الذي

أوجب انتخابه بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة في الدور الأول أو الأغلبية النسبية في الدور

الثاني أو التصريح برئاسة أكبر المترشحين سنا في حالة تساوي الأصوات كما أوضحنا ذلك

سابقا.

¹- المادة 120 من الأمر 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

²- وهو أول قانون للبلدية في ظل النظام الليبرالي والتعددية السياسية.

هذا، وتتشكل الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي طبقا لقانون البلدية لسنة 1990، بالإضافة إلى الرئيس من نواب يختارهم الرئيس ويعرضهم على المجلس للموافقة عليهم يحدد عددهم كما يلي:

_ اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 7 إلى 9 منتخبين.

_ ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 إلى 13 منتخب.

_ أربعة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 منتخب.

_ ستة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخب¹.

ثالثا: في قانون البلدية لسنة 2011 والقانون العضوي للانتخابات لسنة 2012.

أ_ في قانون البلدية لسنة 2011: والذي نصت المادة 65 منه على: "يعلن رئيسا للمجلس

الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا".

وعليه، وخلافا لقانون البلدية لسنة 1990 يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

_ يعلن مباشرة أي دون انتخاب رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة الحائزة على

أغلبية الأصوات خلافا للقانون السابق، الذي لم يشترط أن يكون الرئيس هو متصدر القائمة الفائزة.

_ لقد أصاب المشرع في قانون البلدية لسنة 2011 عندما أوجب إعلان رئيس المجلس الشعبي

البلدي، متصدر القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات، وليس اختياره من بين القائمة الفائزة بأغلبية

¹ - أنظر المادتين 47 و50 من قانون 90-08، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

المقاعد، وذلك لضعف احتمال فوز قائمتين أو أكثر بنفس أغلبية الأصوات، وبالتالي ضعف احتمال المرور إلى المحدد الثاني في عملية الاختيار وهو السن (الأصغر سناً) تكريفاً للديمقراطية والشرعية الشعبية في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي. وهذا خلافاً لقانون البلدية لسنة 1990 الذي أوجب ضرورة اختيار الرئيس من بين أعضاء القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد لكبر احتمال وجود أكثر من قائمة فائزة بأغلبية المقاعد، ومن ثم المرور إلى المحدد الثاني في عملية الاختيار وهو السن خاصة وأنه يعلن رئيساً في حالة التساوي أكبر المترشحين سناً.

هذا، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهمة التنفيذ نواب لا يوجد بينهم أي ترتيب أو تدرج سلمي¹ يختارهم من بين الأعضاء ويعرضهم على المجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة، يحدد عددهم كما يلي:

- _ نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد.
- _ ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعداً.
- _ أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعداً.
- _ خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعداً.

¹ - المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق ذكره.

_ ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وثلاثين (33) مقعداً¹.

ب_ في القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات: كما نصت المادة 80 من هذا القانون كذلك على: "في غضون الأيام الخمسة عشر الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً له للعهدة الانتخابية. يقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين على المرتبة الأولى والثانية يجرى دور ثان خلال الثماني وأربعين ساعة الموالية. ويعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات".

¹ - أنظر المادتين 69 و70 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

إن هذه المادة طرحت حالة تنازع مع المادة 65 من قانون البلدية لسنة 2011 من حيث الأولوية في التطبيق، والتي حُلَّتْ بضرورة تطبيق المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات وعدم الالتفات إلى المادة 65 من القانون البلدي 10-11 لاعتبارات هي: أن المادة 80 واردة بقانون عضوي (أسمى من القانون رقم 10-11)، لاحق عليه، وبه المادة رقم 237 التي تنص على إلغاء جميع الأحكام المخالفة له، ومنها المادة 65 من القانون البلدي¹.

ج_ إلغاء المادة 80 المذكورة من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2012:

حيث لم يتضمن القانون العضوي 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016 ولا القانون العضوي 08-19 المعدل والمتمم له ولا حتى الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات هو الآخر أية أحكام تتعلق بتنظيم موضوع تولي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يعني العودة في هذا الموضوع إلى أحكام المادة 65 من قانون البلدية لسنة 2011.

الفقرة الثانية: صلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية.

يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيس الهيئة التنفيذية البلدية على تنفيذ مداورات المجلس، وهو ما تنص المادة 80 من قانون البلدية لسنة 2011 على: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي....". ويتخذ في سبيل ذلك _ عند

¹ - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 87.

الاقتضاء_ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ¹ وهو ما تتضمنه المادة 96 من نفس القانون التي تنص على: "يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي إطار صلاحياته، قرارات قصد:

_ تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء.....".

ولا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها، عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى. وتسجل هذه قرارات حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض. وترسل خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي، الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام. ويتم بعد ذلك إلصاقها في المكان المخصص لإعلام الجمهور، وتدرج في مدونة العقود الإدارية البلدية. في حين لا تصبح قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ إلا بعد مضي شهر (01) من تاريخ إرسالها إلى الوالي، أما في حالة الاستعجال، فيمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فوراً القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك².

ورغم أن قانون البلدية 10-11 بمقتضى المادة 80 منه السالفة الذكر، قد ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يطلع المجلس على عملية تنفيذ المداوات، إلا أن هذا الإلزام_ فضلا عن كونه يفتقر إلى تفاصيل لتوضيح كيفية ممارسته_ فإن القانون كذلك لم يمنح للمجلس أية وسائل قانونية تجبر رئيس المجلس الشعبي البلدي على القيام به أو ترتيب مسؤوليته القانونية في الحالة

1- "إن مداوات المجلس الشعبي البلدي ليس لها الطابع التنفيذي إلا بصور قرار من الهيئة التنفيذية (الرئيس)، وفقا للإجراءات السارية المفعول"، راجع في ذلك محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 80.
2- أنظر المواد 97، 98 و99 من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.
- أنظر كذلك، عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 66.

العكسية، مما يجعل من رقابة المجلس (في هذه الحالة) رقابة شكلية. إلا أن رئيس البلدية (كشخصية منتخبة) يبقى مسؤول شعبيا (سياسيا) أمام الهيئة الناخبة للبلدية التي يمكن أن تُفَعِّل رقابتها على أدائه _ فضلا عن تفعيل الأدوات المختلفة للديمقراطية التشاركية _ بمناسبة كل استحقاق انتخابي، مما يُجَوِّز القول باختصار _ من الناحية المبدئية على الأقل _ أن تشكيل الهيئة التنفيذية البلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، من منتخبين من داخل المجلس _ فضلا عن كونه ينسجم مع أسلوب اللامركزية الإقليمية _ فإنه يشكل ضمانا لتعزيز السلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي، خاصة في مرحلة التنفيذ.

الفرع الثاني: تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي.

وسنتعرض هنا إلى تكوين الهيئة التنفيذية للولاية عن طريق أسلوب التعيين من خارج المجلس (الوالي)، الذي أسندت له صلاحيات تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي، وصلاحيات أخرى واسعة سواء بصفته ممثلا للولاية أو بصفته ممثلا للدولة (الفقرة الأولى)، ما يبرر وضع المشرع جهاز إدارة الولاية تحت سلطته لمساعدته على القيام بها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تكوين الهيئة التنفيذية الولائية عن طريق أسلوب التعيين من خارج المجلس.

خلافا للهيئة التنفيذية البلدية المشكلة من بين المنتخبين داخل المجلس الشعبي البلدي نفسه، يعتمد المشرع الجزائري على أسلوب التعيين في تكوين الهيئة التنفيذية للولاية من خارج المجلس الشعبي الولائي، حيث تتكون الهيئة التنفيذية للولاية أساسا من الوالي (أولا)، تساعد في ذلك إدارة الولاية (ثانيا).

أولاً: تعيين الوالي: يسند المشرع الجزائري مهمة التنفيذ على مستوى الولاية إلى هيئة معينة من السلطة المركزية تتمثل في الوالي، طبقاً للمادة 92 من دستوري الجزائر لسنة 2020 التي تنص على: "يعين رئيس الجمهورية، لاسيما في الوظائف والمهام الآتية:10_ الولاية". وطبقاً كذلك للمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240¹ التي تنص على: "... يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية: ... _ الولاية ..".

وعليه، فإن الوالي يعين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح من وزير الداخلية. ويملك رئيس الجمهورية في تعيين الولاية، سلطة مطلقة، فلا يوجد حالياً نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم على أساسها تعيين الولاية ونظامهم القانوني²، فرغم أن المادة 123 من قانون الولاية الحالي 12-07 تنص على: "يحدد القانون الأساسي لسلك الولاية بموجب مرسوم"، إلا أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (الإدارية والسياسية)، جعلت من عملية صدور هذا المرسوم أمراً معقداً³.

وتنتهي مهام الوالي طبقاً لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة في عملية تعيينه.

ثانياً: سلطات الهيئة التنفيذية الولائية: يتمتع الوالي بازدواجية وظيفية تتمثل في سلطات وصلاحيات مسندة إليه بصفته ممثلاً للولاية، من بينها تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي (أ)،

1- مرسوم رئاسي رقم 99-249، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
2- وإن كانت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا بالإدارة المحلية المعدل تنص على: "يعين الولاية من بين: الكتاب العامين للولايات ورؤساء النواثر، على أنه يمكن تعيين 5% منهم من خارج هذين السلكين".

3- أنظر محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2014، ص 89.

وسلطات وصلاحيات أخرى مسندة له بصفته ممثلاً للدولة (ب)، نتطرق لها هي الأخرى لاتساعها وأهميتها ولبحث إمكانية تأثيرها على السلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في مرحلة التنفيذ.

أ_ سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية: والتي تشمل سلطته في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي.

1_ يكلف الوالي بهذه الصفة بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي استناداً إلى المادة 102 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية التي تنص على: "يسهر الوالي على نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"، ويصدر القرارات اللازمة التي تتطلبها عملية التنفيذ استناداً كذلك إلى المادة 124 التي تنص على: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.....".

ومع أن القانون يلزم الوالي أن يطلع بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات رئيس المجلس الشعبي الولائي على مدى تنفيذ المداورات والتوصيات الصادرة عن المجلس، كما يلزم القانون الوالي أيضاً عند افتتاح كل دورة عادية بتقديم تقرير عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة، وأن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية. ويلزمه أيضاً أن يقدم أمام المجلس بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية، يتبع بمناقشة والتي يمكن أن تسفر عن توصيات ترسل إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية¹.

إلا أن هذه الالتزامات لها طبيعة إعلامية فقط، لأن المجلس لا يملك بالمقابل أية آليات قانونية لإجبار الوالي على تنفيذ هذه الالتزامات، أو ترتيب مسؤولياته في حالة الإخلال أو عدم القيام بها،

¹ - المواد 103، 104 و 109 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

فإذا رفض الوالي مثلاً تنفيذ مداولة مشروعة صادرة عن المجلس الشعبي الولائي لسبب أو لآخر، فإن المجلس لا يملك أية وسيلة لمواجهة هذه الحالة القانونية، وهو ما يعيد بعث إشكالية القيمة القانونية أو القوة التنفيذية لمداوات المجلس الشعبي الولائي أو بعبارة أدق سلطته التقريرية.

إن الطبيعة المزدوجة للولاية باعتبارها الجماعة الإقليمية للدولة وكذا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة¹، تنعكس على السلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي، فبالنظر إلى الصفة الأولى للولاية (باعتبارها الجماعة الإقليمية للدولة) تمنح للمجلس المنتخب سلطة التقرير (اتخاذ القرار) دون سلطة التنفيذ، التي تمنح بالنظر إلى الصفة الثانية للولاية (الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة) إلى الوالي المعين، وهو أمر طبيعي، إلا أنه يتعين على المشرع أن يستحدث مع ذلك الوسائل القانونية الكافية، التي تضمن وتجبر الوالي على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة تقريرية حقيقية وليست شكلية أو صورية، دون أي مماثلة أو تعسف.

2_ يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية² طبقاً للتشريع المعمول به، كما

يمثل الوالي الولاية أمام القضاء³.

3_ يمارس الوالي كذلك باعتباره ممثلاً للولاية السلطة الرئاسية على موظفي الولاية⁴.

ب_ سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة:

1_ يعتبر الوالي ممثل الدولة، ومفوض الحكومة على مستوى الولاية، وذلك بموجب المادة

110 من قانون الولاية التي تنص على: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية. وهو مفوض

1- أنظر المادة 01 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

2- المواد 105، 107، و108 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

3- المادة 106 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره، والمادة 828 من القانون 09-08، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

4- المادة 127 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

الحكومة"، وبهذه الصفة ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة، باستثناء القطاعات التالية:

_ العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.

_ وعاء الضرائب وتحصيلها.

_ الرقابة المالية.

_ إدارة الجمارك.

_ مفتشية العمل.

_ مفتشية الوظيفة العمومية.

_ المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

ويعزى استثناء هذه القطاعات إلى كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية

مباشرة، وتحكمها هيكلية واحدة وقواعد واحدة على المستوى الوطني¹.

2_ كما يعتبر الوالي بصفته ممثلاً للدولة كذلك المسؤول على المحافظة على النظام العام

والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم، وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام

رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية².

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 309.
² - المواد 114، 112، و113 على هذا الترتيب من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

ويتولى الوالي لتطبيق القرارات المتخذة في إطار هذه المهام، تنسيق نشاطات مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وفي هذا الإطار يلزم القانون رؤساء مصالح الأمن، بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية¹.

كما يمكن للوالي _ عندما تقتضي الظروف الاستثنائية _ تسخير قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية. كما يعتبر الوالي في ذات السياق المسؤول _ حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات _ على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابع عسكري وتنفيذها.

وبصفة عامة توضع مصالح الأمن تحت تصرف الوالي، قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المحافظة على النظام العام².

3_ كما يسهر الوالي بصفته ممثلاً للدولة كذلك على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، وكذا على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات.

كما يعتبر الوالي الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية³.

وعموماً، فإن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية المصدر الوحيد لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، كقانون الأملاك الوطنية⁴، وقانون الحالة المدنية¹، وقانون الإجراءات الجزائية² وقانون الضرائب وقانون العمل والقوانين العقارية.

1- المادة 115 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

2- المواد 116، 117، و118 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

3- المواد 119، 120، و121 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

4- قانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السابق ذكره.

إلا أنه يلاحظ أن صلاحيات الوالي (كإدارة) قد تقلصت في مجال الانتخابات منذ صدور القانون 19-08³ المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2019، وهي الصلاحيات التي أسندها المشرع إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بعد تأسيسها بموجب القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019⁴، قبل إعادة تنظيمها ضمن الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الساري المفعول، كما تم توضيحه سابقاً.

الفقرة الثانية: إدارة الولاية.

يساعد الوالي في مهامه بما في ذلك تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إدارة تتكون من عدة أجهزة تتمثل على الخصوص فيما يلي:

أولاً: الكتابة العامة للولاية: يشرف على الكتابة العامة الأمين أو الكاتب العام للولاية⁵. وقد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها على: "تتمثل مهمة الكاتب العام، تحت سلطة الوالي، فيما يأتي:

_ يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته.

_ يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.

_ ينسق أعمال المديرين في الولاية.

_ ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتخفيض وينسقها.

_ يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها.

1- قانون رقم 14-08، يعدل ويتمم الأمر 70-20، يتعلق بالحالة المدنية، السابق ذكره.

2- الأمر رقم 66-155، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، السابق ذكره.

3- أنظر المادة 04 من هذا القانون والتي تعدل أحكام المواد 15 وما بعدها من القانون 16-10، المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

4- قانون عضوي رقم 19-07، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

5- يمكن أن تنظم الكتابة العامة للولاية من مصلحة واحدة إلى ثلاث مصالح تضم كل مصلحة من مكتب إلى ثلاث مكاتب حسب أهمية الولاية وهو ما جاءت به المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

_ ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها.

وبهذه الصفة، يكلف بما يأتي:

_ يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين لدراسة

المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية ويعلم الوالي بسير الأشغال.

_ ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها.

_ يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.

_ ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى

كتابتها.

_ يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.

_ يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره".

ثانيا: المفتشية العامة في الولاية: منظمة بالمرسوم التنفيذي 94-216¹، حيث يسيرها مفتش

عام يساعده مفتشان أو ثلاث مفتشين، ويحدد عدد عمالها _ حسب أهمية كل ولاية _ بموجب قرار

وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية ووزير الداخلية والجماعات المحلية والسلطة المكلفة

بالوظيفة العمومية².

وقد حددت المادة الأولى من هذا المرسوم مجال اختصاص المفتشية حيث نصت على: "يشمل

مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية الأجهزة والهياكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية،

الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية...".

¹ مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية.
² انظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، السابق ذكره.

وتتولى المفتشية العامة في الولاية _ تحت سلطة الوالي _ مهمة عامة ودائمة تتمثل في التفتيش من أجل تقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى أعلاه، وتقوم في هذا الصدد بما يلي:

_ تقوّم باستمرار عمل الهيكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى أعلاه قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة، وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.

_ تسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهيكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى أعلاه.

وتؤهل المفتشية _ إضافة إلى ما تقدم وبناء على طلب من الوالي _ للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الهيكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى أعلاه¹.

وتعد المفتشية حصائل دورية عن أعمالها وتبلغ تقارير التفتيش التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم، إلى والي الولاية، كما يرسل ملخص منها إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية².

ثالثاً: مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية³: تضم إدارة الولاية أساساً المديريات

التالية:

1- أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، السابق ذكره.
2- أنظر المادتين 03 و04 من المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، السابق ذكره.
3- المرسوم التنفيذي رقم 94-217، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها.

أ_ مديرية التقنين والإدارة: والتي يمكن أن تضم خمسة مصالح تحتوي كل منها على ثلاثة مكاتب على الأكثر.

وتتمثل اختصاصات مصالح هذه المديرية في تنفيذ كل التدابير لضمان تطبيق التنظيم العام واحترامه، وكذلك ضمان كل عمل من شأنه أن يقدم دعماً إسنادياً يمكن السير المنتظم للمصالح المشتركة في الولاية، وتكف على الخصوص بما يأتي:

- _ تسهر على تطبيق التنظيم العام واحترامه.
- _ تراقب شرعية التدابير التنظيمية التي تتقرر على الصعيد المحلي.
- _ تنظم بالاتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية العمليات الانتخابية وتضمن التسيير الإداري للمنتخبين البلديين والولائيين.
- _ تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية.
- _ تجمع وتسجل كل القرارات الإدارية الولائية.
- _ تطبق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص.
- _ تدرس وتتابع منازعات الدولة والولاية.
- _ تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب إشهارها.
- _ تتخذ إجراءات التسخير ونزع الملكية والوضع تحت حماية الدولة وتتابع ذلك.
- _ تعد بمعية المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية وتنفذها حسب الكيفيات المقررة.

_ تدرس وتقترح وتضع كيفيات تسيير المستخدمين المعينين بالمصالح المشتركة في الولاية.

_ تدرس وتطور كل عمليات تحسن مستوى المستخدمين وتكوينهم.

_ تجمع كل الوثائق المخصصة لتسهيل السير المنتظم لمصالح البلديات وتحللها وتوزعها.

_ تقوم بأية دراسة وتحليل يمكنان الولاية والبلديات من دعم مواردها المالية وجعل نتائجها

مثلى.

_ تعد الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية وتطورها وتضبطها باستمرار.

_ تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية وتوافق عليها¹.

ب_ **مديرية الإدارة المحلية:** وتتمثل مهمتها أساسا في التنسيق بين الولاية والبلديات التابعة لها

وممارسة الوصاية عليها².

رابعا: الديوان: يوضع الديوان تحت سلطة الوالي مباشر، ويديره رئيس الديوان، ويضم الديوان

من خمسة إلى عشرة مناصب للملحقين بالديوان، حسب أهمية الولاية، يتم تحديدهم بقرار وزاري

مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

ويمكن لرئيس الديوان أن يتلقى _ في حدود اختصاصاته _ تفويضا بالإمضاء من الوالي.

ويساعد الديوان الوالي في ممارسة مهامه بصفة عامة، ويكلف على الخصوص بما يلي:

_ العلاقات الخارجية والتشريفات.

_ العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

_ أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة³.

1- أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 217-94، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، السابق ذكره.

2- محمد الصغير بعل، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 99.

3- أنظر المادتين 07 و08 من المرسوم التنفيذي رقم 215-94، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره.

خامساً: رئيس الدائرة: تعتبر الدائرة مقاطعة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، تابعة للولاية، تضم مجموعة من البلديات، حيث تنص المادة 02 من المرسوم 31-82 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة¹ على: "يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة تحت سلطة الوالي السلمية باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية".

ويمارس رئيس الدائرة اختصاصاته بصفة عامة² بما في ذلك مساعدة الوالي على تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي تحت السلطة الرئاسية للوالي، وطبقاً للتشريع الجاري به العمل، حيث تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي 215-94 السابق ذكره على: "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية".

ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به. يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذلك أية مهمة يفوضها إليه الوالي".

ويعتبر رئيس الدائرة حلقة وسيطة بين البلدية والولاية، وتبعاً لذلك يمارس صلاحيات تجاه الولاية محددة في المواد 11 و12 و13 و14 و15 و16 من المرسوم التنفيذي 215-94 والمواد 03 و04 و11 و12 و13 و14 من المرسوم 31-82. وأخرى تجاه البلديات (وصائية) في إطار

1- المرسوم رقم 31-82، مؤرخ في 23 يناير سنة 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة.
2- يمارس رئيس الدائرة صلاحياته في إطار المرسوم 31-82 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، المتمم بالمرسوم رقم 372-82، المؤرخ في 27 نوفمبر سنة 1982، وكذا في الفصل الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 215-94، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره.

المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215 والمحددة في المواد 05 و06 و07 و08 و09 و10 من المرسوم 82-131.

سادسا: مجلس الولاية: تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها على: "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع، تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها". ويكلف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ومندوب الحكومة أساسا بالإضافة إلى تنفيذ قرارات الحكومة بتنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي. كما يدرس المجلس في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضائه².

ويجتمع مجلس الولاية لذلك في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام. كما يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي، عندما تتطلب الوضعية ذلك³.

ويشارك رؤساء الدوائر في أشغال مجلس الولاية مشاركة استشارية، كما يمكن للوالي أن يستدعي للمشاركة في اجتماعاته أي شخص يرى استشارته مفيدة⁴، بينما لم يعد لرئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في حضور اجتماعات مجلس الولاية، على خلاف ما كان معمولا به قبل صدور القانون 90-09، وهو أمر من شأنه أن يضعف من مركز العنصر المنتخب ويبعده عن

1- أنظر محمد الصغير بعل، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 102، 103.

2- أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره. - لقد نظم المشرع مجلس الولاية بصفة عامة بما في ذلك مهامه المختلفة في الفصل الخامس بعنوان "مجلس الولاية"، أي في المواد من 17 إلى 30 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره.

3- أنظر المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره.

4- أنظر الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره.

ما تقوم به المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، ومن ثمة فالعودة إلى الإجراء المعمول به سابقا وجعل رئيس الهيئة التداولية عضوا في المجلس المذكور، يعد من بين الأمور الضرورية لتفعيل دور المنتخب المحلي¹.

¹- أنظر المادة 3 من المرسوم رقم 83-545، مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، كذلك المادة 11 من المرسوم رقم 86-30، مؤرخ في 18 فبراير سنة 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها.
- فاتح بابا علي، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 28 جوان 2010، ص 125.

الباب الثاني: حدود السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة.

إن اعتراف المشرع الجزائري للمجالس المحلية المنتخبة_ في إطار تطبيق أسلوب اللامركزية الإقليمية على مستوى البلدية والولاية المكرس قانونا كما سبق بيانه_ بالسلطة التقديرية، المتمثلة في التداول والتقرير بالأغلبية في كافة الشؤون المحلية التي تخولها لها القوانين والتنظيمات، وكذا تنظيم إجراءات وأشكال اتخاذ هذه المداولات (القرارات) وتنفيذها.

إلا أن هذا الاعتراف القانوني يصطدم في حالات عديدة بمعوقات قانونية وواقعية تحد كثيرا من السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة، وبالتالي من قدرتها على ممارسة الاختصاصات المخولة لها بصورة فعلية.

إن الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة_ وإن كانت تهدف إلى تحقيق المشروعية، بإخضاع قرارات المجالس المحلية المنتخبة للقانون وتحقيق الوحدة في تطبيقه بين مختلف الأقاليم داخل الدولة الموحدة_ إلا أن التوسع أو التشدد فيها وعدم إحاطتها بالضمانات والقيود القانونية اللازمة، التي تبقياها في إطارها الاستثنائي، ينعكس سلبا على مبدأ استقلالية الهيئات المحلية (المجالس المحلية المنتخبة) وعلى حريتها في المبادأة والتسيير المكفولة لها في إطار نظام اللامركزية الإقليمية، ويحد بالتالي من سلطتها في اتخاذ القرار (الفصل الأول). وما يقال عن الرقابة الوصائية في هذا الإطار، يقال كذلك على ضعف الوسائل التي تعتمد عليها هذه الهيئات اللامركزية في ممارسة سلطتها التقديرية، من ضعف في الإمكانيات المادية والبشرية (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الرقابة على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

يحتل موضوع الرقابة بصفة عامة مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية (الوظائف)، حيث لا يمكن لهذه الوظائف أن تتم في الواقع العملي كما هو مرسوم لها أو على الأقل لا يمكن التحقق من أنها قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها، دون أن تكون هناك رقابة فعالة، يمكن عن طريقها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها الوظائف أو العناصر المذكورة، أو التأكيد على أن تلك الوظائف إنما تتم أو تسير في الإطار الصحيح والمحدد لها¹.

تخضع أعمال المجالس المحلية المنتخبة (قراراتها) لصور وأشكال متعددة من الرقابة منها الرقابة السياسية التي يمارسها الحزب أو الأحزاب السياسية الفائزة عن طريق أعضائها في المجالس المحلية². والبرلمانية من خلال لجان التحقيق البرلمانية³، الذي يمكن أن يشمل عمل المجالس المحلية. والرقابة الشعبية، من المواطنين أو عن طريق فعاليات المجتمع المختلفة. وقد تكون الرقابة مالية متنوعة سابقة، متزامنة ولاحقة لكل من المراقب المالي، المفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة والخزينة العمومية، وتعد هذه الرقابة أي المالية أهم أنواع الرقابة وأكثرها نجاعة في ترشيد الإنفاق العمومي والقرار المحلي.

1- محمد الديدوموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، جامعة المنصورة كلية الحقوق قسم القانون العام، سنة 2008، ص 57، 58.
 2- لقد كانت الرقابة السياسية في ظل نظام الحزب الواحد تمارس على الإدارة بطريقة مباشرة، أما في ظل نظام التعددية السياسية فقد تقلصت وأصبحت غير مباشرة، محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 128، 129.
 3- تنص المادة 159 من الدستور الجزائري لسنة 2020، السابق ذكره على: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة....".

وبالإضافة إلى هذه الوسائل الرقابية السابقة: السياسية، البرلمانية والشعبية ووسائل الإعلام (غير المباشرة) وأهمية دورها، الذي يكون في بعض الأحيان أنجع من الرقابة القضائية (المباشرة) وأسرع أثراً، فهناك طريقتان رئيسيان للرقابة¹ على أعمال الإدارة العامة ومنها البلدية والولاية، نقدر أنهما أكثر ارتباطاً بفكرة استقلالية الجماعات الإقليمية (المجالس المحلية المنتخبة) وأكثر تأثيراً على سلطتها التقريرية وهما الرقابة الإدارية (المبحث الأول)، والرقابة القضائية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الرقابة الإدارية (الوصائية) على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

تختلف تعاريف الوصاية الإدارية، بالنظر لاعتبارات عديدة قد يأتي على رأسها اختلاف زاوية التناول بالدراسة في ظل تعدد أهدافها والإجراءات التي تتم بواسطتها، إلا أنه يمكن أن نعتمد تعريف الوصاية الإدارية بأنها: "مجموعة السلطات الاستثنائية الممنوحة بمقتضى القانون لهيئات مركزية على أعضاء وأجهزة وأعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية ومراعاة للمصلحة العامة"².

واستناداً إلى ذلك يمكن القول أن الوصاية الإدارية تعد عنصراً مهماً في رسم حدود مبدأ الاستقلالية، الذي تتمتع به الجماعات الإقليمية في ظل نظام اللامركزية الإدارية، وتفعيلاً لفكرة نسبيته، بما يكفل عدم إساءة استغلال هذه الاستقلالية أو الانحراف بها ويضمن بقاء أعمال هذه الجماعات الإقليمية وتصرفاتها في إطار مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة. إلا أنه

¹- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص 12.
²- بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -واقف وأفاق-، مرجع سابق، ص 183.

بالمقابل وحتى تحقق الوصاية أهدافها، وجب أن تكون رقابة مشروعية، وأن تُقرَّر وتُمارس كاستثناء (على مبدأ الاستقلالية)، محدد بنصوص وحالات حصرية، وإلا توسعت الوصاية على حساب نظام لامركزية التقرير الإداري المعترف به للهيئات الإقليمية (المجلس الشعبي البلدي والولائي). وسنتبع في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية الرقابة الإدارية على أعمال المجلس المحلي المنتخب (المطلب الأول)، وعلى أشخاصه (المطلب الثاني)، وكذا الرقابة الإدارية على المجلس كهيئة (المطلب الثالث)، لارتباطها الوثيق بسلطته التقريرية.

المطلب الأول: الرقابة على أعمال المجلس المحلي المنتخب.

وسنتناول رقابة السلطة المركزية على قرارات المجالس المحلية المنتخبة والتي تتمظهر أساسا في المصادقة على هذه القرارات، من أجل نفاذها في الحالات التي يحددها القانون (الفرع الأول)، وإغائها متى كانت باطلة (الفرع الثاني)، وتصل إلى حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في اتخاذ هذه القرارات في حالة امتناعها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المصادقة.

وتعرف المصادقة أو (التصديق) على أنها: "الإجراء الذي تعلن بموجبه السلطة الوصائية المحددة قانونا، موافقتها على تنفيذ القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية في الحالات المنصوص عليها قانونا، لمشروعيتها وعدم تعارضها مع الصالح العام"¹.

¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 357.

وإجراء التصديق، من حيث طبيعته القانونية كقرار إداري _حسب أغلبية الفقه_ مستقل أو منفصل عن القرار المشمول بالمصادقة، وكيف على أنه شرطا واقفا، لأنه يتوقف على صدوره بالموافقة، تنفيذ القرار الإداري الصادر عن السلطة اللامركزية¹.

والمصادقة بهذا المعنى، تعد وسيلة رقابية إدارية خاصة واستثنائية من القاعدة العامة التي تقضي بنفاذ قرارات الهيئات المحلية بقوة القانون، وما دامت كذلك وجب أن تحاط بمجموعة من القيود التي تجبر السلطة الوصائية على ممارستها في هذا الإطار الاستثنائي، وبالتالي دون المساس باستقلال الهيئات المحلية وحماية لسلطتها التقريرية. وفي هذا الصدد وجب أن تكون المصادقة بقرار فردي، لاحق على قرار الهيئة المحلية المشمول بهذه المصادقة، في الآجال القانونية، غير معلق على شرط، ولا تملك بموجبه سلطة الوصاية من حيث الأصل إلا الموافقة على القرار كله أو رفضه كله دون التعديل أو الموافقة الجزئية².

لقد أخذ المشرع الجزائري في كل قوانين الإدارة المحلية الجزائرية البلدية والولائية المتعاقبة _انسجاما مع الأفكار النظرية المشار إليها سابقا، وتطبيقا لمبادئ نظام اللامركزية الإدارية المعمول به في الجزائر_ بقاعدة هي أن قرارات (مداولات) المجالس المحلية المنتخبة، لا تخضع لرقابة السلطة الوصائية من أجل المصادقة عليها حتى تصبح قابلة للتنفيذ، وإنما هي نافذة بقوة القانون بعد مضي مدة محددة من الزمن، ويعني ذلك أن هذه المداولات لا يجب عرضها مقدما على السلطة الوصائية لفحص مشروعيتها أو اتفاقها مع المصلحة العامة.

¹ - عبد الحميد عيساني، نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 52، 53.
² - وللتنصيل حول شروط المصادقة أنظر محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 363 وما بعدها.

واستثناء هو أن بعض مداولات هذه المجالس _ونظرا لأهميتها_ يجب أن يتحقق شرط المصادقة عليها من السلطة الوصائية حتى تصبح قابلة للتنفيذ.

وسنتبع هنا تطور تنظيم المشرع الجزائري لموضوع المصادقة على قرارات (المداولات) المجلس الشعبي البلدي في القوانين المتعاقبة المتعلقة بالبلدية (الفقرة الأولى)، وكذا المصادقة على قرارات المجلس الشعبي الولائي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المصادقة على قرارات المجلس الشعبي البلدي.

وسنتناول سلطة الوصاية بالمصادقة على قرارات المجلس الشعبي البلدي في قوانين البلدية لسنوات 1967 (أولا)، 1990 (ثانيا)، وكذا قانون البلدية لسنة 2011 الساري المفعول (ثالثا).

أولا: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة 1967: فرق

أول قانون للبلدية في ظل الجزائر المستقلة بين المداولات التي تحتاج إلى مصادقة عامل العمالة، وتلك التي تحتاج إلى مصادقة الوزير المختص أو المصادقة بمرسوم.

أ_ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة عامل العمالة: وتشمل ما يلي:

_ الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداءات والرسوم.

_ نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية.

_ القروض.

_ عدد الموظفين وأجورهم.

_ قبول الهبات والوصاية المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية.

_ محاضر المزيادات والمناقصات.

وبصورة أعم جميع المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به

العمل¹.

ب_ المداولات التي تقتضي مصادقة الوزير المختص أو المصادقة بمرسوم بموجب التشريع

الجاري به العمل²: وهذا ما أشارت إليه المادة 109 من هذا القانون (قانون البلدية لسنة 1967).

ثانيا: المصادقة في قانون البلدية لسنة 1990: نصت المادة 42 منه على: "لا تنفذ

المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

_ الميزانيات والحسابات.

_ إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية".

وإذا كان قانون البلدية لسنة 1990 من خلال هذه المادة قد قلص عدد المداولات التي تتطلب

المصادقة عليها من الوالي حتى تصبح قابلة للتنفيذ إلى 2 فقط بعد أن كانت 6 حالات في قانون

البلدية الأسبق لسنة 1967، وهو ما قد يُفسر ابتداءً على أنه تضيق لنطاق سلطة الوصاية في

الرقابة عن طريق المصادقة لصالح استقلالية المجالس الشعبية البلدية، وحماية لسلطتها التقريرية.

1- الفقرة الثانية من المادة 107 من الأمر 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

2- أنظر في ذلك مثلا المادة 7 من المرسوم رقم 83-200، مؤرخ في 19 مارس سنة 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها.

إلا أن المرسوم التنفيذي 94-215¹، الصادر بعد هذا القانون كنص تطبيقي وسع نطاق المصادقة ليشمل 06 حالات تضمنتها المادة 10 منه التي تنص على: "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، على الخصوص ما يأتي:

_ يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يأتي:

* الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

* تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرام لفائدة البلديات.

* شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات.

* تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

* المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.

* الهبات والوصايا.....".

وهو ما طرح إمكانية وجود إشكال حول الأولوية في التطبيق أو التعارض في هذه المسألة بين

قانون الولاية لسنة 1990 وهذا المرسوم، وهو الإشكال الذي لا يزال مطروحا حتى بعد صدور

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق ذكره.

قانون البلدية لسنة 2011، على اعتبار أن هذا المرسوم لا يزال جاري به العمل¹. إلا أن الباحث يرى أن المسألة لا تتعدى كون أن المرسوم نص تنظيمي يفصل ويبين كيفية تطبيق القانون.

ثالثا: المصادقة في قانون البلدية لسنة 2011 الساري المفعول: لقد حددت المادة 57 من

هذا القانون المداولات التي تخضع للمصادقة بنصها على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

_ الميزانيات و الحسابات.

_ قبول الهبات الوصايا الأجنبية.

_ اتفاقيات التوأمة.

_ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

وهكذا يتضح أن المصادقة على هذه المداولات موضوع المادة 57 من طرف الوالي بصفته ممثلا للدولة (السلطة المركزية) حتى تصبح قابلة للتنفيذ، هو أمر يبدو طبيعي بالنظر لأهمية وخصوصية الموضوعات التي تتناولها هذه المداولات ذات الاعتبارات المالية، خاصة بالنسبة لتلك التي تتضمن الميزانيات والحسابات، وكذا التنازل عن الأملاك العقارية البلدية. أو اعتبارات المحافظة على المصلحة والسيادة الوطنية بالنسبة لتلك التي تتضمن قبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة.

¹ - عطا الله خضرون، مريم بلبكري، ياسين بن داود، قراءة في مداولات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، مرجع سابق، ص 39.

إن وجوب عرض هذه المداولات مقدما على الوالي للمصادقة عليها، لا يمكن أن يؤثر على استقلالية المجلس ولا على سلطته التقريرية، لكونها تمثل استثناء من قاعدة النفاذ بقوة القانون لذلك حدّد المشرّع حالاتها تحديدا حصريا.

الفقرة الثانية: المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي.

وذلك في القوانين المتعلقة بالولاية المتعاقبة لسنوات 1969 (أولا)، 1990 (ثانيا)، وقانون الولاية لسنة 2012 الساري المفعول (ثالثا).

أولا: المصادقة على المداولات في قانون الولاية لسنة 1969: لقد ميز قانون الولاية لسنة 1969 بين المداولات التي تحتاج إلى المصادقة من قبل وزير الداخلية، وتلك التي تحتاج إلى المصادقة من قبل وزير الداخلية والوزير أو الوزراء المعنيين حتى تصبح قابلة للتنفيذ.

أ_ المداولات التي تحتاج إلى المصادقة من قبل وزير الداخلية: وهي المداولات التي تشمل على المواضيع التالية:

_ الميزانيات والحسابات والقروض.

_ المناقصات وشراء العقارات ومبادلتها¹.

ب_ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تحتاج إلى المصادقة من قبل وزير الداخلية

والوزير أو الوزراء المعنيون: وهي المداولات التي تشمل على الموضوعات التالية:

_ الضرائب والرسوم.

¹ - المادة 56 من الأمر 69-38، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.

_ أجور موظفي الولاية.

_ إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات¹.

ثانيا: المصادقة في قانون الولاية لسنة 1990: وهي من اختصاص وزير الداخلية، وتشمل

الموضوعات التالية: _ الميزانيات الحسابات.

_ إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية².

ثالثا: المصادقة في قانون الولاية لسنة 2012 الساري المفعول: وهي من اختصاص الوزير

المكلف بالداخلية وتشمل المداورات التي تتناول المواضيع التالية، حتى تصبح قابلة للتنفيذ:

_ الميزانيات الحسابات.

_ التنازل عن العقار اقتنائه أو تبادله.

_ اتفاقيات التوأمة.

_ الهبات والوصاية الأجنبية³.

وبذلك يحافظ المشرع على رقابة الإدارة الوصائية المتمثلة في ضرورة التصديق المسبق كشرط

واقف للنفاد، على المداورات التي تتضمن هذه الموضوعات المذكورة تحديدا، دون تحويلها إلى

جهة أخرى، كتحويلها إلى جهة مالية مثلا، وهذا رغم التحول الذي جاء به هذا القانون 07-12

والذي مس الرقابة الوصائية عن طريق الإلغاء، وحولها في ما يبدو إلى رقابة قضائية وهو ما

سنتطرق إليه لاحقا.

¹- المادة 57 من الأمر 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.

²- المادة 50 من القانون 09-90، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.

³- المادة 55 من القانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

ونصل في نهاية هذا التتبع لتطور التنظيم التشريعي لموضوع المصادقة في مختلف قوانين البلدية والولاية، إلى أنه يمكن القول أنه يبدو أن المشرع الجزائري قد أحاط هذه الوسيلة الرقابية بجل القيود النظرية المشار إليها سابقا، كأن جعلها رقابة استثنائية تشمل عددا من المداولات محددًا على سبيل الحصر.

الفرع الثاني: الإلغاء.

وسنتناول الإلغاء كسلطة وصائية على قرارات المجالس المحلية المنتخبة من حيث المفهوم (الفقرة الأولى)، وكذا تطوره في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم الإلغاء.

ويُعرف الإلغاء بأنه: "الإجراء القانوني الذي تبطل بموجبه السلطة الوصائية القرارات الإدارية غير المشروعة أو المتعارضة مع المصلحة العامة الصادرة عن السلطة اللامركزية"¹.
 أو: "إن الإلغاء أو الإبطال المقصود هنا هو ذلك الإجراء أو التدبير الذي يتخذ في مواجهة الهيئات اللامركزية، بقصد إنهاء آثار القرار الصادر منها، لمخالفته قاعدة قانونية أي مخالفته مبدأ المشروعية ولكن شريطة أن يستند عمل الجهة الوصية بالضرورة إلى وجود نص يقضي بذلك والقاضي بالتدخل إزاء هذا العمل، بإنهائه ضمن الشروط والمقتضيات التي أقرها القانون صراحة"².

وحتى يكون قرار الإلغاء مشروعا يتعين على الإدارة الوصية مراعاة الشروط التالية:

¹- محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 377.
²- عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 56.

_ يجب أن يكون الإلغاء بقرار لاحق على قرار الإدارة اللامركزية، فردي وليس تنظيمي، غير معلق على أية شروط فاسخة أو واقفة، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحدد مسبقاً الحالات التي ستقوم بإلغائها، لأن ذلك يعتبر حلولاً منها محل الإدارة اللامركزية في غير الحالات التي يحددها القانون، وبالتالي يشكل اعتداءً على سلطتها التقريرية وحريتها في المبادرة.

_ يجب أن يكون الإلغاء _ في حالة استخدامه من الإدارة الوصية _ كلي وشامل لكافة أجزاء القرار المحلي، دون أية إضافة أو تعديل أو إلغاء جزئي لأن ذلك يعتبر بمثابة استيلاء على السلطة التقريرية المكفولة قانوناً للإدارة اللامركزية واتخاذ القرار بدلاً عنها.

_ يجب أن تمارس السلطة الوصائية رقابتها عن طريق الإلغاء خلال الآجال التي يحددها القانون، وتحسب هذه الآجال عادة اعتباراً من تاريخ إيداع القرار المحلي لدى الجهة الوصية. أما إذا انتهت المدة المحددة والمخصصة لذلك، يصبح القرار المحلي محصن ضد الإلغاء، ومن ثم قابلاً للتنفيذ بقوة القانون، هذا بالنسبة للقرار الباطل بطلاناً نسبي، أما إذا كان القرار باطلاً بطلاناً مطلقاً فلا يتحصن بفوات المواعيد ويجوز إلغاؤه في أي وقت من قبل جهة الوصاية.

_ يشترط أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً ومسبب حتى إذا لم ينص القانون على ذلك صراحة، وذلك لضمان جدية الأسباب التي يبنى عليها هذا الإلغاء، وتسهيلاً لمراقبة مدى مشروعيته في حالة الطعن فيه.

_ يجب أن يكون هدف السلطة الوصائية من اتخاذ قرار الإلغاء هو فقط المحافظة على المشروعية، أما إذا استهدفت بهذه الوسيلة أية غاية أخرى كأن تستهدف حماية مصلحة الهيئة المحلية نفسها، كان قرارها باطلاً وجاز الطعن فيه بالإلغاء¹.

والإلغاء من حيث طبيعته القانونية يعتبر قرار إداري منفصل عن قرار الإدارة اللامركزية المشمول بالرقابة، ويترتب عن هذا الانفصال النتائج التالية:

1_ "اعتبار القرار الصادر عن الإدارة اللامركزية قرار سليم وإن كان متوقف على شرط فاسخ، إذا تحقق ذلك الشرط أبطل العمل بالقرار، ويكون للإدارة اللامركزية التي أصدرت القرار سحب قرارها المعيب خلال المدة القانونية التي يجوز خلالها سحب القرارات، إلا إذا كان القرار باطلاً بطلان مطلق فيجوز لها إلغاؤه.

2_ يترتب على صدور قرار الإلغاء اعتبار قرار الإدارة اللامركزية كأن لم يكن وتنتهي آثاره بأثر رجعي من تاريخ صدوره.

3_ يجوز الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن الإدارة اللامركزية وكذلك في قرارات إلغائها، نظراً لأن قرار الإدارة اللامركزية قرار نهائي قابل للتنفيذ وقرار الإدارة الوصائية قرار إداري قائم بذاته"².

¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 379 وما بعدها.
² - المرجع نفسه، ص 379.

الفقرة الثانية: الإلغاء في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية.

لقد أخذ المشرع الجزائري في كل قوانين الإدارة المحلية، بالرقابة عن طريق سلطة الإلغاء على قرارات (مداولات) المجالس المحلية المنتخبة، وجعلها رقابة عامة، اختيارية، حيث يمكن للسلطة الوصائية أن تفحص كل أو بعض مداولات المجالس دون استثناء أو حصر حسب سلطتها التقديرية، تمهيدا لإمكانية إلغائها إذا كانت غير مشروعة أو مخالفة للمصلحة العامة، وسنتبع في هذا الصدد تطور تنظيم المشرع الجزائري لموضوع الإلغاء في مختلف قوانين البلدية (أولا)، وكذا في قوانين الولاية (ثانيا)، وتأثير ذلك على السلطة التقريرية لكل من المجلس الشعبي البلدي والولائي.

أولا: الإلغاء في قوانين البلدية: لقد ميز المشرع الجزائري في مختلف قوانين البلدية بين فئتين من المداولات يمكن للسلطة الوصائية في حالات محددة ووفقا لإجراءات معينة أن تستعمل في مواجهتها سلطة الإلغاء، وهما فئتا المداولات الباطلة بقوة القانون (أ)، وفئة المداولات القابلة للإبطال (ب).

أ_ المداولات الباطلة بقوة القانون: لقد حددت قوانين البلدية المتعاقبة الحالات التي تكون فيها مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة بقوة القانون، وكذا الشروط التي يجب على السلطة الوصائية التقيد بها عند استخدام سلطة الإلغاء في مواجهتها.

1_ حالات بطلان المداولات بقوة القانون: ولقد حددها قانون البلدية لسنة 1967 بالحالات

التالية:

_ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه.

_ المداولات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم¹.

أما قانون البلدية لسنة 1990 فقد حددها كما يلي:

_ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته.

_ المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين

والتنظيمات.

_ المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي².

في حين حددها قانون البلدية الساري المفعول 10-11 فيما يأتي:

_ المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

_ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

_ غير المحررة باللغة العربية³.

2_ القيود الواردة على سلطة إلغاء قرارات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بقوة القانون: لقد

أشترط كل من قانوني البلدية لسنتي 1967 و 1990، على الإدارة المركزية ضرورة تسبيب قراراتها

القاضية بإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بقوة القانون⁴. وذلك بتوضيح الأسباب

والأسانيد القانونية التي أسست عليها قرار الإلغاء، درءًا لإمكانية التعسف وتسهيلًا للرقابة القضائية

1- المادة 102 من الأمر رقم 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

2- المادة 44 من قانون 90-08، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3- المادة 59 من قانون 11-10، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

4- الفقرة الأولى من المادة 103 من الأمر 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، والفقرة الأخيرة من المادة 44 من قانون 90-08، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

في حالة الطعن في قرار الإلغاء وانسجاماً مع لامركزية هيئة المجلس الشعبي البلدي وحماية لسلطته التقديرية، في حين أهمل قانون البلدية لسنة 2011 الساري المفعول هذا القيد أو هذه الحماية¹.

أما فيما يتعلق بشرط الأجل، فحتى وإن كانت مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح قابلة للتنفيذ بعد فوات أجل معين تحدده المادة 56 من قانون البلدية الساري المفعول 10-11، بواحد وعشرون يوم² ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، فإن ذلك لا يعني تحصن مداوات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بقوة القانون بفوات هذه المدة، ضد قرار الإلغاء الوصائي بحجة دخولها حيز التنفيذ، وإنما يمكن للإدارة المركزية أن تقرر إلغائها في أي وقت³ لأنها معدومة أصلاً وليس لها وجود قانوني، وإن كانت قد تكون لها آثاراً واقعية.

ب_ المداوات القابلة للإبطال: كما حددت مختلف قوانين البلدية الحالات التي تكون فيها مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، كما حددت الأشخاص الذين يحق لهم التمسك بها، وكذا الإجراءات والمدة التي يتعين على السلطة المركزية التقيد بها في حالة إلغائها.

1- الفقرة الرابعة من المادة 59 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- في حين حددتها المادة 41 من قانون 08-90، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره، بـ 15 يوم، والفقرة الأولى من المادة 107 من أمر 24-67، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، بـ 20 يوم.

3- وهذا ما يمكن أن يفهم من إشارة المادتين 56 و59 من قانون البلدية لسنة 2011 فالمادة 56_ كما أسلفنا_ تحدد أجل نفاذ المداولة بنصها على: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية". بينما لم تقيد المادة 59 الوالي بهذا الأجل عند إصداره قرار الإلغاء حيث نصت على: "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي.... يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

في حين يبدو أن المشرع قد خالف هذا الموقف في قانون البلدية لسنة 1990 سهواً أو خطأ حيث أشار إلى ضرورة تقيد الوالي في إصدار قرار إلغاء هذا النوع من المداوات بالأجل المحدد في المادة 41 منه التي نصت على: "تنفذ المداوات بحكم القانون بعد 15 يوماً من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 و43 و44 و45 أدناه خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية و صحتها"، وهو موقف غير سليم.

أما المادة 103 من قانون البلدية لسنة 1967 فكانت صريحة في عدم تقيد الوالي بأية أجل إذا ما أراد إلغاء مداولة باطلة بقوة القانون حيث نصت على: "يصرح عامل العمالة بالبطلان بحكم القانون بموجب قرار معطل. ويجوز لعامل العمالة في كل وقت أن يقرر هذا البطلان....".

1_ حالات القابلية للإبطال: تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال حسب مختلف قوانين البلدية في حالة واحدة هي حالة المداولة التي يشارك في اتخاذها عضو أو رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي تكون له مصلحة فيها¹، أو كما عبرت على ذلك الفقرة الأولى من المادة 60 من قانون البلدية الساري المفعول بنصها: "...في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية"، وذلك سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

لأن هذه المشاركة قد تجعل هذا العضو (أو الرئيس)، يدفع تلقائياً باتجاه تحقيق مصلحته وليس مصلحة البلدية، مما يجعل في النهاية هذه المداولة مشوبة بشبهة عيب الانحراف عن غاية تحقيق مصلحة البلدية أي المصلحة العامة، إلى تحقيق المصلحة الخاصة لهذا العضو المشارك والمعني بموضوع المداولة.

هذا، ويشترط القاضي الإداري الفرنسي (مجلس الدولة الفرنسي) في كيفيات تطبيق ما يقابل هذه المادة في التشريع الفرنسي، جملة من الشروط حول هذه المشاركة للنائب صاحب المصلحة، إذا توفرت قضاء بإلغاء المداولة، وإلا اعتبرها سليمة رغم ثبوت المشاركة؛ من قبيل أن تكون مشاركته هذه قد أثرت فعلا على نتائج المداولة حتما، أو أن تكون المصلحة ذات طابع مالي، كما يراعي كذلك مجلس الدولة الفرنسي نوع العلاقة بين النائب والقضية المطروحة للمداولة هي

¹ - المادة 104 من الأمر 24-67، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، والمادة 45 من قانون 08-90، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 60 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

شخصية أو اجتماعية، كما يأخذ بعين الاعتبار مدى مشاركة النائب في النقاش ودوره الفعلي في تحضير الملف¹.

2_ شروط إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي القابلة للإبطال: في البداية يجدر التنبيه

إلى أن القابلية للإبطال يمكن التمسك بها _حسب التشريعات المتعاقبة للبلدية_ من أكثر من طرف وفي أجل محدد يصبح بفواته القرار البلدي غير قابل للإبطال، وبالتالي محصن ضد الإلغاء الوصائي، وهذه الأطراف هي:

_ الوالي في أجل خمسة عشرة يوما حسب قانون البلدية لسنة 1967²، أو في أجل شهر حسب قانون 1990³، وذلك ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة بالولاية في القانونين.

أما قانون البلدية الساري المفعول 10-11 فقد أهمل نهائيا التنصيص على هذا الأجل، إلا إذا اعتبرنا أن الأجل المخصص للوالي لإلغاء هذا النوع من المداوات، هو أجل الواحد والعشرين يوما المنصوص عليه في المادة 56 من هذا القانون، والذي تصبح بفواته المداولة قابلة للتنفيذ، وهنا نقترح إعادة النص على هذا الأجل لأهميته في حماية قرارات المجلس.

_ يمكن حسب قانون البلدية لسنة 1967 طلب الإبطال من كل شخص يعنيه الأمر ومن كل مكلف بالضريبة أو ساكن في البلدية من الوالي، وذلك في مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ المداولة وفي هذه الحالة يتعين على الوالي أن يفصل في هذا الطلب في مهلة ثلاثين يوما⁴.

1- عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداوات المجلس الشعبي البلدي، مرجع سابق، ص 62.

2- الفقرة الأولى من المادة 105 من الأمر 24-67، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

3- الفقرة الثانية من المادة 45 من قانون 08-90، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

4- الفقرة الثانية من المادة 105 من الأمر 24-67، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره.

كما يمكن _حسب قانون البلدية لسنة 1990_ لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر ابتداء من تعليق المداولة¹.

في حين أهمل قانون البلدية الحالي 10-11 النص على حق هؤلاء جميعا أي صاحب المصلحة أو حتى دافع الضريبة بالبلدية في التمسك بقابلية المداولة للإبطال، سواء أمام الجهات القضائية أو الوالي، وهو ما يتعين إعادة النص عليه لتكريس الرقابة الشعبية على البلدية وتحقيقا للشفافية.

إلا أنه ما قد يحسب لقانون البلدية الحالي في هذا الصدد، هو أنه ألزم كل عضو مجلس شعبي بلدي في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، أن يعلن ذلك للمجلس². وما لهذا التصريح من أهمية تنعكس إيجابا على نزاهة ومصداقية العمل داخل المجلس، لذلك يمكن أن يدخل الامتناع عن التصريح _رغم وجود تعارض المصالح_ تحت طائلة قانون الوقاية من الفساد ومكافحته³.

وأجمعت مختلف قوانين البلدية على ضرورة إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي القابلة للإبطال، بمقتضى قرار معلل صادر عن الوالي.

ثانيا: الإلغاء في قوانين الولاية: على غرار قوانين البلدية ميز المشرع الجزائري في قوانين

الولاية، بين فئتين من المداوات يمكن للسلطة الوصائية في حالات محددة ووفقا لإجراءات معينة

1- الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون 08-90، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 60 من قانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3- قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.

أن تستعمل في مواجهتها سلطة الإلغاء وهما فتتا المداولات الباطلة بقوة القانون (أ)، وفئة المداولات القابلة للإبطال (ب).

أ_ الإلغاء الإداري لمداولات المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الملغاة (الأمر 69-

38 والقانون 90-09):

1_ المداولات الباطلة بقوة القانون (البطلان المطلق): حددت قوانين الولاية المتعاقبة كذلك

الحالات التي تكون فيها مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بقوة القانون، وكذا الشروط التي يتعين على السلطة الوصائية التقيد بها في إلغائها.

• حالات البطلان المطلق: حددها قانون الولاية لسنة 1969 بالحالات التالية:

_ إذا تضمنت موضوعا خارجا عن اختصاصاته.

_ إذا اتخذت خلافا لقانون أو مرسوم¹.

_ وكل مداولة تتخذ خارج الاجتماعات المنصوص عليها في القانون والنظام تعتبر كأنها لم

تكن².

كما حددها قانون الولاية لسنة 1990 بالحالات التالية:

_ المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم.

_ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.

_ المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي¹.

¹- المادة 59 من الأمر 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.
²- المادة 61 من الأمر 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره.

• القيود الواردة على قرار الإلغاء: يتعين على السلطة الوصائية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية حسب قانوني 1969 و1990، إذا ما توفرت إحدى الحالات المرتبة لبطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، أن تعلن عن هذا البطلان بموجب قرار معلل تذكر فيه الأسباب القانونية التي ترتب عنها بطلان المداولة، وذلك حماية لسلطة المجلس الشعبي الولائي في اتخاذ القرار².

2_ المداوات القابلة للإبطال: على غرار قوانين البلدية حدد قانوني الولاية لسنة 1969 و1990 الحالة التي تكون فيها مداوات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإبطال، كما فرضا على السلطة الوصائية قيود وآجال عند إصدار قرار إلغائها.

• حالة القابلية للإبطال: تجمع قوانين الولاية المتعاقبة على أن المداولة القابلة للإبطال هي المداولة التي يشارك فيها عضو أو أعضاء أو رئيس المجلس الشعبي الولائي المعنيون بموضوع المداولة، سواءً بصفتهم الشخصية أو احد أقاربهم أو كوكلاء³.

• القيود الواردة على قرار الإلغاء: يمكن التمسك بالقابلية للإبطال لمداوات المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية من عدة أطراف معينة وفي أجل محدد يسقط بفواته حق هذه الأطراف في التمسك بالإبطال، وبالتالي يتحصن القرار الإداري الذي كان قابلا للإبطال ضد الإلغاء الوصائي، وتتمثل هذه الأطراف تحديدا في:

1- المادة 51 من قانون 09-90، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.
2- الفقرة الرابعة من المادة 59 من الأمر 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره، والفقرة الخامسة من المادة 51 من قانون 09-90، يتعلق قانون الولاية، السابق ذكره.
3- المادة 60 من الأمر 38-69 يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره، والمادة 52 من القانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

_ الوالي في أجل خمسة عشر يوما الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة حسب قانوني الولاية لسنتي 1969 و1990¹.

_ وإلى جانب الوالي قصر قانون الولاية لسنة 1969 حق التمسك بالإبطال على ناخبي الولاية وفي نفس الأجل الممنوح للوالي، في حين وسعه قانون الولاية لسنة 1990 ليشمل كذلك دافعي الضريبة على مستوى الولاية وفي آجال مختلفة تتمثل هذه المرة في خمسة عشر يوما التالية لإشهار المداولة. وهو ما يعني أن قانون الولاية لسنة 1990 كان أكثر تنظيميا لأن إضافة دافعي الضريبة يعد توسيعا للرقابة الشعبية، كما أن احتساب الآجال اعتبارا من إشهار المداولة ينسجم مع نفاذها في مواجهة الأفراد الذي يسري من تاريخ علمهم بها الذي يتحقق بالإشهار. إضافة إلى ذلك ضبط قانون الولاية لسنة 1990 السلطة الوصائية ممثلة في وزير الداخلية بأجل شهر يفقد بفواته _ دون إصدار رده على طلب الإلغاء _ سلطته في إلغاء القرار الذي يصبح نافذا، وفوق ذلك يضمن القانون _ وفي كل الحالات _ ضرورة تأجيل تنفيذ كل مداولة تكون موضوع طلب إلغاء، وهي مسألة إيجابية حتى لا يُشرع في تنفيذ مداولة قد تكون غير مشروعة قد يصعب معالجة آثارها إذا ما تم إلغاؤها فيما بعد².

هذا، ويتم الإلغاء بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية حيث اشترط القانون أن يكون مسببا، كضمانة تحول دون تعسف الوصاية في استعمال سلطة الإلغاء، وبالتالي حماية لاستقلال المجالس ولحريتها في اتخاذ القرار.

¹ - أنظر الفقرة الثالثة من المادة 60 من الأمر 38-69 يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره، والفقرة الثانية من المادة 53 من القانون رقم 09-90 بتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² - أنظر المادة 53 من القانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

ب_ التحول إلى الإلغاء القضائي لمداوات المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية الساري المفعول (القانون 07-12): لقد ألغى المشرع بموجب قانون الولاية الساري المفعول 07-12 الرقابة الوصائية المتمثلة في إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي سواء منها الباطلة بقوة القانون أو القابلة للإبطال وهي السلطة التي كانت تمنحها القوانين السابقة للوزير المكلف بالداخلية، وحولها إلى رقابة قضائية تنظرها المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، وهو الإلغاء الذي من شأنه _مبدئياً_ أن يضيق نطاق الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي ويوسع بالمقابل نطاق استقلاليته وحريته في ممارسة سلطته التقريرية، وهو ما سوف نتناوله بشيء من التفصيل بمناسبة دراسة جزئية الطعن القضائي كوسيلة لحماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في المطلب الثاني من هذا المبحث.

الفرع الثالث: الحلول.

تمارس المجالس المحلية المنتخبة _في إطار الاستقلالية ومبادئ اللامركزية الإدارية_ اختصاصاتها بنفسها، ولا يمكن للسلطة الوصية أن تحل محلها في ذلك إلا استثناءاً عندما تمتنع عن القيام بممارسة اختصاصاتها الملزمة، وبالشروط التي يحددها القانون، وسنتناول في هذه الفقرة مفهوم حلول السلطة الوصائية محل الهيئات الإقليمية (الفقرة الأولى)، لنتتبع بعدها تطور التنظيم القانوني لإجراءات الحلول في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم الحلول.

ويعرف الحلول على أنه الإجراء أو العمل القانوني الذي تستطيع بواسطته السلطة الوصائية القيام بعمل أو أكثر، من الأعمال أو القرارات التي تعتبر من صميم اختصاص الهيئات اللامركزية، وذلك في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون¹.

وحتى يكون حلول السلطة الوصائية محل الهيئات اللامركزية في القيام بالأعمال واتخاذ القرارات مشروعاً، يجب أن تحترم الشروط التالية:

_ وجود نص قانوني صريح يلزم الهيئة اللامركزية بالقيام بعمل معين دون أن تكون لها أية سلطة تقديرية في ذلك، فالحلول لا يكون مشروعاً إلا عندما تكون الهيئة اللامركزية في حالة سلطة مقيدة.

_ سلبية الهيئة اللامركزية أو تقصيرها أو تقاعسها في القيام بالأعمال أو اتخاذ القرارات التي يلزمها بها القانون، أو أنها تقوم بهذه الأعمال أو تتخذ تلك القرارات، ولكنها تكون غير مشروعة.

_ إنذار الهيئة اللامركزية، وتوجيهها إلى سلبيتها أو تقصيرها وإعلامها بحلول السلطة الوصائية محلها في القيام بهذه الأعمال والقرارات الملزمة قانوناً في حالة استمرارها في التقصير أو التأخر.

_ إثبات استمرار سلبية وتقصير الهيئة اللامركزية أو امتناعها عن القيام بالأعمال أو اتخاذ القرارات المفروضة عليها قانوناً رغم تلقيها إنذار السلطة الوصائية.

¹ - محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 386.

_ احترام الأشكال والإجراءات والآجال القانونية المنظمة لكيفية ممارسة سلطة الحلول، فإذا لم ينص القانون على ذلك كانت لجهة الوصاية سلطة تقديرية في ممارستها تحت رقابة القضاء.

_ يتعين أن يكون الحلول مبنيا على أسباب قانونية فقط، وهي عدم قيام الهيئات المحلية بتنفيذ النصوص القانونية التي تلزمها بالقيام ببعض الأعمال، فإذا جاء قرار الحلول لأسباب أخرى حتى ولو كانت تستند إلى الصالح العام كان قرارا غير مشروعاً¹.

الفقرة الثانية: الحلول في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية.

لقد نظم المشرع الجزائري في مختلف القوانين المتعاقبة للبلدية والولاية الرقابة الإدارية عن طريق حلول السلطة الوصائية محل المجالس المحلية المنتخبة في حالة امتناعها عن القيام ببعض اختصاصاتها، وجعلها رقابة استثنائية محددة بحالات معينة، وسنتتبع فيما يلي تطور تنظيم المشرع الجزائري لسلطة الحلول في قوانين البلدية (أولاً)، وكذا في قوانين الولاية (ثانياً)، وانعكاسات ذلك على السلطة التقريرية لكل من المجلس الشعبي البلدي والولائي.

أولاً: الحلول في قوانين البلدية: وسنعالج في هذا المقام حلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي كهيئة تقرير جماعي (أ)، وكذا حلولها محل رئيس المجلس الشعبي البلدي كمصدر تقرير فردي (ب).

أ_ حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي: ويكون في الحالات التالية:

¹ - أنظر في ذلك محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، مرجع سابق، ص 388، 389.

1_ الحلول في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة أو عدم إدراج النفقات الإجبارية¹:

حيث جاء في المادة 183 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية أنه إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة أو لم يدرج بها النفقات الإجبارية، يقوم الوالي خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي تاريخ استلامها بإرجاعها مرفقة بملاحظاته إلى الرئيس، الذي يخضعها خلال العشرة أيام إلى مداولة ثانية، فإذا صوت المجلس على الميزانية مجدداً دون توازن أو لم تنص على نفقات إجبارية، يتم إعداره من الوالي، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية خلال أجل الثمانية أيام التي تلي تاريخ الإصدار وضمن الشروط المنصوص عليها قانوناً يحل الوالي في ذلك محل المجلس ويضبطها تلقائياً.

2_ الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على ميزانية البلدية: وهي حالة جديدة لم تتضمنها

القوانين السابقة للبلدية، حيث جاء في المادة 186 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية الساري المفعول، أنه إذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية، في الفترة القانونية بسبب اختلال داخل المجلس وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من نفس القانون². يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، فإذا لم يتوصل المجلس إلى المصادقة عليها في هذه الدورة يحل محله الوالي في ضبطها.

1- لقد تم تنظيم هاتين الحالتين على التوالي بموجب المادتين 250 و249 من الأمر رقم 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، ثم بموجب المادتين 155 و154 من القانون 08-90، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- تنص هذه المادة أي المادة 185 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره على: "إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائياً لسبب ما، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة. غير أنه، لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرافها إلا في حدود جزء من إثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة".

3_ الحلول في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية

لامتصاص عجز تنفيذ ميزانية البلدية: وهي كذلك حالة جديدة تضمنتها المادة 184 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية الساري المفعول التي تنص على: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر".

ب_ حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي: تجمع قوانين البلدية المتعاقبة على منح

سلطة الحلول للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالتي عدم قيام هذا الأخير باتخاذ القرارات والإجراءات التي تفرضها عليه القوانين والتنظيمات، وكذا في حالة عدم قيامه بإجراءات المحافظة على النظام العام في إقليم البلدية. وسنتبع التطور التشريعي للحلول في هاتين الحالتين كما يلي:

1_ في قانون البلدية لسنة 1967:

• الحلول في حالة عدم قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمهام المفروضة عليه

قانونا: نصت على ذلك المادة 233 من هذا القانون: "إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل إجراء أحد الإجراءات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والأنظمة جاز للوالي إجراء ذلك بحكم القانون إذا طلب منه ذلك"، وبهذا يتضح أن مبرر الحلول هو امتناع أو إهمال رئيس

المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالإجراءات أو الالتزامات المفروضة عليه قانوناً، فيحل الوالي محله في القيام بهذه الأعمال الملزمة متى طلب منه ذلك. وما يأخذ على المشرع هنا هو أنه أهمل النص على احد أهم شروط الحلول وهو إنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي وتوجيهه إلى رفضه أو امتناعه عن القيام بمهامه، وهو ما يوسع من نطاق سلطة حلول الوالي في هذه الحالة ويعدم بالمقابل السلطة التقديرية لرئيس المجلس بصفته صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة هذه الأعمال والإجراءات. فضلاً عن كون أن هذه المادة لم تحدد كذلك الجهة التي تطلب من الوالي التدخل بالحلول.

• **الحلول في حالة المساس بالنظام العام:** نصت على ذلك المادة 234 من قانون البلدية لسنة 1967: "عندما يكون النظام العام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في البلدية أو عدة بلديات مجاورة، فيجوز للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ التدابير الضرورية"، وإذا كان مبرر الحلول هنا هو التهديد الخطير بالنظام العام على مستوى بلدية أو عدة بلديات مجاورة، فإن المشرع لم يقيد الوالي في ذلك بأية قيد أو شرط من شأنه أن يجعل حلوله استثنائياً وفي نطاق محدود، وهذا على حساب لامركزية واستقلالية البلدية واستقلالية رئيسها من حيث الأصل في ممارسة اختصاصاته واتخاذ قراراته، فضلاً عن كون هذه المادة تركت للوالي السلطة التقديرية في تحديد مدى خطورة تهديد النظام العام الموجب لهذا الحلول.

2_ الحلول في قانون البلدية لسنة 1990:

- **الحلول بسبب عدم القيام بالمهام:** نصت على ذلك المادة 83 من هذا القانون: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار"، وبهذا فقد استدرك المشرع في هذه المادة النقائص المشار إليها في المادة 233 من قانون البلدية لسنة 1967 المنظمة لنفس الموضوع، حيث اشترط على الوالي ضرورة إنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي الراض أو المهمل لاتخاذ القرارات الملزم بها قانوناً ومنحه أجلاً لاتخاذها، فإذا انتهى هذا الأجل دون قيامه بها، يحل الوالي في ذلك محله ويكون هذا الحل مبرراً ومقبولاً.
- **الحلول بسبب عدم القيام بإجراءات المحافظة على النظام العام:** كما استدرك المشرع كذلك في هذا القانون النقائص المشار إليها في سابقه لسنة 1967، المتمثلة في النص على الشروط الضرورية المؤطرة لحلول السلطة الوصائية محل السلطات المحلية، من أجل المحافظة على النظام العام، حيث اشترط على الوالي ضرورة أن يندر رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي لم يتخذ إجراءات المحافظة على النظام العام بالبلدية، ويمنحه بموجب هذا الإنذار أجل لاستدراك الوضع، وعند انتهاء هذا الأجل بدون نتيجة، يقوم بها الوالي بموجب قرارات معللة¹.

¹ - أنظر المادتين 81 و82 من قانون رقم 90-08، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3_ الحلول في قانون البلدية لسنة 2011:

• الحلول بسبب عدم القيام بالمهام: وهو ما تتضمنه المادة 101 التي تنص على: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

إن هذه المادة تكاد تتطابق مع المادة 83 من قانون البلدية لسنة 1990 المنظمة لنفس الموضوع، إلا أن المشرع حذف منها عبارة الإهمال وهو ما قد يفيد عدم حلول الوالي في هذه الحالة، وإنما الأمر يستوجب إجراء آخر، تطبيقاً لقاعدة لا وصاية (حلول) إلا في حدود النص، وبالتالي أصبح الامتناع عن أداء المهام السبب الوحيد للحلول¹، إلا أننا نرى أن الإهمال في الحقيقة ما هو إلا شكل أو صورة تندرج في إطار عدم القيام بالمهام.

• الحلول بسبب عدم القيام بإجراءات المحافظة على النظام العام: نظم قانون البلدية لسنة 2011 هذه الحالة بموجب المادة 100 منه التي تنص على: "يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية"، وبمقابلة هذه المادة مع نظيرتها وهما المادتان 81 و82 من قانون البلدية لسنة 1990 المنظمتين لنفس الموضوع، يبدو أن المشرع

¹- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 244.

فضلا عن كونه توسّع أو فصّل في عناصر النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة) ليستهدف الحلول في هذا الإطار كذلك الحفاظ على ديمومة المرفق العام ولا سيما التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة والوطنية والحالة المدنية_ قد أغفل كذلك بقية شروط الحلول كإعذار رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية الممتنعين عن القيام بإجراءات المحافظة على النظام العام، ومنحهم متى كان ممكنا_ آجالا للقيام بذلك، كما كان منصوص عليه في المادتين السابقتين 81 و82 من قانون البلدية لسنة 1990.

ثانيا: حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي:

أ_ الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإلزامية بالميزانية¹: يجب على المجلس الشعبي الولائي إدراج النفقات الإلزامية بميزانية الولاية عند إعدادها، تحت طائلة الحلول في ذلك من الوزير المكلف بالداخلية، وهو ما تتضمنه المادة 163 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول التي تنص على: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به".

ب_ الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على ميزانية الولاية: وهي حالة جديدة لم تتضمنها القوانين السابقة للولاية حيث جاء في المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية الساري المفعول أنه إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في المدة

¹ لقد كانت هذه الحالة منظمة بموجب المادة 104 من الأمر رقم 38-69، المتضمن قانون الولاية، السابق ذكره، ثم بالمادة 141 من القانون 09-90، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

القانونية¹، بسبب اختلال داخل المجلس وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من ذات القانون²، يقوم الوالي _استثناء_ باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه. فإذا لم يتوصل المجلس إلى المصادقة عليه في هذه الدورة الاستثنائية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يحل محل المجلس الشعبي الولائي في اتخاذ التدابير الملزمة لضبطها.

ج_ الحلول في حالة عدم اتخاذ المجلس التدابير الضرورية لامتناع عجز تنفيذ

الميزانية: وهي كذلك حالة جديدة تضمنتها المادة 169 من قانون الولاية الساري المفعول التي تنص على: "عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية".

المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس المحلي المنتخب.

وسنتناول الرقابة بصفة فردية، على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم على أعضاء المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

1- تنص المادة 166 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره على: "يجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها. ويجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها"
2- تنص هذه المادة أي المادة 167 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، السابق ذكره على: "إذا لم تضبط ميزانية الولاية نهائيا لسبب ما، قبل بداية السنة المالية، فإنه يستمر العمل بالنقطة والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة. (12/01) المؤقت لكل شهر من مبلغ غير أنه لا يجوز الالتزام بالنقطة وصرفها إلا في حدود الجزء الثاني عشر اعتمادات السنة المالية السابقة".

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

وتشمل إجراءات إيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي مؤقتاً (الفقرة الأولى)، إقصائه من عضوية المجلس نهائياً (الفقرة الثانية)، وكذا استقالته بسبب الغياب تلقائياً بحكم القانون (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الإيقاف.

ونظم هذا الإجراء بموجب المادة 43 من قانون البلدية التي تنص على: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".
وبذلك يتضح أن الإيقاف عبارة عن تجميد مؤقت للعضوية، يتخذه الوالي ضد عضو المجلس الشعبي البلدي نتيجة تعرضه لمتابعة قضائية في الحالتين التاليتين:

_ أن تكون هذه المتابعة بسبب جنائية أو جنحة دون المخالفة.

_ أن تكون هذه الجنائية أو الجنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف دون بقية

الجنائيات والجنح.

_ أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة

صحيحة كالإيداع في الحبس المؤقت.

وتستمر حالة الإيقاف إلى غاية صدور حكم قضائي نهائي، فإذا كان هذا الحكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا مهامه الانتخابية، أما إذا صدر ضده حكم بالإدانة فإنه يكون محل إقصاء نهائي.

الفقرة الثانية: الإقصاء.

ويقصد به الإقصاء بقوة القانون للمنتخب من ممارسة مهامه الانتخابية وإسقاط عضويته للمجلس الشعبي البلدي متى كان محل إدانة جزائية نهائية، بسبب ارتكابه إحدى الأفعال المجرمة المرتبة للإيقاف أي جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف. وهنا يثور التساؤل حول مدى تطبيق عقوبة الإقصاء في حالة وضع العضو أو رئيس المجلس المحلي بالمؤسسة العقابية بسبب الإدانة الجزائية النهائية لكن في غير الجنايات والجنح المتصلة بالمال العام أو المخلة بالشرف وهما الحالتين التين يرتب عليها المشرع عقوبة الإقصاء؟.

ويثبت الإقصاء بموجب قرار صادر عن الوالي¹. ويهدف الإقصاء إلى المحافظة على نزاهة المجلس.

الفقرة الثالثة: الاستقالة التلقائية.

وهي كذلك إسقاط للعضوية داخل المجلس الشعبي البلدي، نتيجة تغيب العضو لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة دون عذر مقبول، ويهدف هذا الإجراء إلى فرض الالتزام القانوني بحضور دورات واجتماعات المجلس الشعبي البلدي والتحمل الجاد للأعباء النيابة أو العهدة

¹ - المادة 44 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

الانتخابية، عن طريق محاربة ظاهرة الغياب التي أخذت تشق طريقها نحو التوسع. ويتم الإعلان عن الاستقالة التلقائية في حق العضو المنتخب بموجب مداولة صادرة عن المجلس الشعبي البلدي، بعد سماع المنتخب المعني أو بعد تكليفه بالحضور، ويتم إخطار الوالي بهذا القرار¹. في حين تشدد المشرع مع حالة الغياب إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي، بالنظر إلى دوره المحوري في التسيير وواجباته القانونية بالتفرغ للعهد الانتخابية والإقامة داخل تراب البلدية²، حيث اعتبر غيابه غير المبرر لمدة شهر فقط دون أن يقدم استقالته أمام المجلس³، بمثابة تخل عن العهد الانتخابية. وهذا ما جاءت به الفقرة الأولى من المادة 75 من القانون 11-11-10 المتعلق بالبلدية الحالي التي تنص على: "يعتبر في حالة تخل عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي...".

ويتيم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، وذلك في أجل العشرة أيام التي تلي شهر غيابه، أما في حالة انقضاء هذا الأجل دون أن يجتمع المجلس لإثبات هذه الحالة، فإنه يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب وبالتالي التخلي⁴.

1- المادة 45 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- أنظر على التوالي المادتين 72 و63 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

3- حيث يعد متخليا عن المنصب، رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للقانون لتقديم استقالته أمامه وهذا ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة 74 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

4- أنظر الفقرة الثانية من المادة 74 وكذا الفقرة الثانية من المادة 75 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

وتشمل هي الأخرى _ على غرار الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي _ إمكانية إيقاف عضو المجلس الشعبي الولائي بصفة مؤقتة (الفقرة الأولى)، أو إقصائه بصفة نهائية (الفقرة الثانية)، وكذا إمكانية إسقاط عضويته نتيجة لحالة التخلي بسبب الغياب غير المبرر عن دورات وأشغال المجلس (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الإيقاف.

وقد نظمته المشرع بموجب المادة 45 من قانون الولاية التي تنص على: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة...".

وتأسيسا على ذلك فإن المتابعة الجزائية يمكن أن تؤدي إلى الإيقاف، وهو التجميد المؤقت لعضوية المجلس، بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، متى توفرت الشروط التالية:

_ يجب أن يكون المنتخب متابع من أجل جناية أو جنحة دون المخالفة التي لا يمكن أن تؤدي

إلى الإيقاف.

_ أن تكون هذه الجناية أو الجنحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف.

_ يجب ألا تمكن هذه المتابعة المنتخب من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. وهنا يثور التساؤل عن المتابعة التي لا تسمح بمتابعة العهدة الانتخابية بصفة صحيحة وتلك التي تسمح بها؟. ونعتقد أن الحالة الأولى تتمثل في إيداع المنتخب الحبس الاحتياطي¹، وهي الحالة المقصودة، أما غيرها من حالات المتابعة الجزائية فنعتقد أنها تسمح بمواصلة مهامه بطريقة عادية.

ومع ذلك فحتى وإن توافرت جميع هذه الشروط يبقى قرار الإيقاف متروكا للسلطة التقديرية للمجلس الشعبي الولائي بالنظر للطبيعة الجوازية² لهذا الحكم القانوني، المستفادة من صياغة المادة 45 من قانون الولاية السالفة الذكر والمتمثلة في عبارة (يمكن).

الفقرة الثانية: الإقصاء.

يقصى بقوة القانون كل عضو منتخب بالمجلس الشعبي الولائي بسبب الإدانة الجزائية النهائية (أولا)، أو بسبب التواجد في إحدى حالتين عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي (ثانيا).
أولا: الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية النهائية: تعتبر الإدانة الجزائية النهائية لأحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي سببا لإقصائه، ومن ثم إسقاط صفة العضوية عليه. والإدانة الجزائية النهائية، هي ذلك الحكم القضائي الصادر عن المحكمة المختصة غير القابل لأي طريقة من طرق الطعن العادية، وحسب المادة 46 من قانون الولاية، فإن الإدانة الجزائية التي يمكن أن تؤدي إلى زوال العضوية بالمجلس الشعبي الولائي، هي تلك التي لها علاقة بالعهدة الانتخابية

1- أنظر عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

2- أنظر المرجع نفسه، ص 327، 328.

لكونها تضع كل منتخب بالمجلس تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، نتيجة لفقدان الأهلية الأدبية بسبب الحرمان من حق الانتخاب والترشح كعقوبة تكميلية، كما سبق توضيحه بمناسبة دراسة شروط الانتخاب والترشح، أما غير ذلك من أنواع الإدانة الجزائية النهائية فقد لا تفضي إلى الإقصاء.

وإذا كان الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية النهائية يهدف إلى المحافظة على مصداقية المجلس فإن له كذلك أسباب واقعية، تتمثل في الاستحالة المادية لممارسة مهام العضوية بسبب وضع المدان جزائياً داخل المؤسسة العقابية في أغلب الأحيان، وحسب المادة 46 دائماً فإن هذا الإقصاء يقره المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة ويثبته الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار.

ثانياً: الإقصاء بسبب التواجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي: يفقد كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي بسبب إحدى هاتين الحالتين صفته كعضو بالمجلس، وهو ما تقضي به المادة 44 من قانون الولاية التي تنص على: "يقضى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار...".

وهكذا، يتضح أن إقصاء أي عضو من أعضاء المجلس في هذه الحالة سببه أنه لم يكن يتوافر منذ البداية على شرط أو أكثر من شروط الانتخاب أو الترشح، أو أنه يشغل وظيفة من بين

الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح لانتخابات المجلس الشعبي الولائي كالولاية أو رؤساء الدوائر أو غيرهم من الفئات أو الوظائف التي حددها المشرع تحديدا حصريا في المادة 190 من القانون العضوي 01-21 المتعلق بنظام الانتخابات الحالي. فإن ثبت ذلك عدّ العضو مقصًا بقوة القانون ويثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار.

ولقد وفر قانون الولاية لسنة 2012 ضمانا أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي تتمثل في حق الطعن القضائي أمام مجلس الدولة، وهنا تبرز معالم دولة الحق والقانون التي تقتضي الاحتكام للقضاء، بصدد كل قرار إداري. إذ قد يثير المدعي أو المقصى من المجلس للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة للإقصاء ومن حقه _والحال هذا_ اللجوء للقضاء ولم يشر قانون 1990 إلى مثل هذه الضمانة¹.

الفقرة الثالثة: التخلي.

وهو كذلك من الأسباب المؤدية إلى زوال العضوية بالمجلس الشعبي الولائي، وهو حكم جديد استحدثه المشرع بموجب المادة 43 من قانون الولاية لسنة 2012، والتخلي كحالة قانونية سببه الغياب عن دورات المجلس الشعبي الولائي، بحيث يعلن عضو المجلس الشعبي الولائي في حالة تخلي إذا تغيب لأكثر من ثلاث (03) دورات في السنة دون عذر مقبول، بخلاف الرئيس الذي يعلن في حالة تخلي بسبب الغياب عن دورتين عاديتين في السنة فقط دون عذر مقبول، ويثبت أو يعلن عن التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 327.

ولم يكن المشرع الجزائري سابقا في قانون الولاية لسنة 1990، يشير إلى أي نوع من أنواع الإجراءات التأديبية أو الانضباطية لحالة الغيابات المتعددة واللامشروعة للمنتخبين، سواء كانت هذه الغيابات بشكل متتال أو غير متتال، مما حول هذه المجالس في ظل هذا الفراغ القانوني إلى شكل من أشكال المنتديات الخاصة¹.

وإذا كانت هذه الآلية تهدف إلى إلزام كافة أعضاء المجلس الشعبي الولائي بحضور دورات وأشغال المجلس والتصدي لظاهرة التغيب، فإن ذلك ينصرف أكثر إلى رئيسه بالنظر إلى مركزه الحساس وواجبات التفرغ لأداء مهامه والالتزام بالإقامة في إقليم الولاية، وهو ما يبرر تشدد المشرع في تطبيق أو تسليط حالة التخلي على الرئيس مقارنة مع بقية الأعضاء، فهو أمر طبيعي².

المطلب الثالث: الرقابة على هيئة المجلس المحلي المنتخب.

وسنتولى في هذا الإطار، دراسة الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم على هيئة المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي.

تتمثل حسب قانون البلدية في إجراء الحل وهو الإنهاء القانوني للمجلس الشعبي البلدي وتجريد منتخبيه من صفة العضوية بصفة جماعية، وبذلك فالحل يعتبر أخطر أنواع الرقابة الإدارية على المجلس وأكثرها تأثيرا على الديمقراطية المحلية في أبعادها التنظيمية والوظيفية، لأن الحل يستهدف وجود المجلس الشعبي البلدي المنتخب فيؤدي إلى زواله وبزوال المجلس تتعدم سلطته

¹ - بوزيان مكلل، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 1999، ص 47.

² - أنظر المادة 64 مقارنة بالمادة 43 من القانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

التقريرية. ونظرا لذلك قيده المشرع في نطاق ضيق (الفقرة الأولى)، كما عالج الآثار المترتبة على تفعيله (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القيود الواردة على إجراء الحل.

لقد أحاط المشرع هذه السلطة بقيود تكفل عدم التعسف في استعمالها، حيث حدد حالات الحل تحديدا حصريا (أولا)، كما اشترط إجراءه بموجب مرسوم رئاسي (ثانيا).

أولا: التحديد الحصري لحالات حل المجلس الشعبي البلدي: لقد اعتمد المشرع في المادة 46 من قانون البلدية الساري المفعول على آلية التحديد الحصري لحالات حل المجلس الشعبي البلدي، حتى لا يفسح المجال للاجتهد والتفسير الواسع للنص عند تنفيذه وهذه الحالات هي:

_ في حالة خرق أحكام دستورية.

_ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

_ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

_ في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي دون الاستجابة له.

_ في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

_ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

إلا أنه ورغم هذا التحديد الحصري لحالات حل المجلس الشعبي البلدي، الذي يعد في حد ذاته ضماناً قانونية للحيلولة دون حل المجلس الشعبي البلدي في غير هذه الحالات الاستثنائية التي حددها القانون، إلا أن بعض هذه الحالات كتلك التي نص فيها المشرع على حل المجلس "عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم" تبدو مصاغة بشكل فضفاض مما قد يؤدي إلى التوسع في تطبيقها.

ثانياً: اشتراط مرسوم رئاسي كآلية لحل مجلس: حتى وإن توفرت حالة أو أكثر من الحالات الموجبة للحل، فإنه لا يتم هذا الحل إلا بعلم أعلى سلطة في الدولة (رئيس الجمهورية) بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹.

الفقرة الثانية: معالجة آثار الحل.

إذا تم حل المجلس الشعبي البلدي وسحب الصفة من جميع أعضائه، تترتب حالة شغور على مستوى الهيئة التداولية للبلدية، وتتوقف تبعاً لذلك ممارسة الاختصاصات العديدة المسندة إليه، لذلك عالج المشرع هذه الحالة من خلال تحديد فترة انتقالية يتم فيها تجديد انتخاب المجلس الذي تم حله (أولاً)، وكذا استحداث جهاز مؤقت لممارسة الاختصاصات خلال هذه المرحلة (ثانياً).

¹ - المادة 47 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

أولاً: تحديد فترة انتقالية لتجديد انتخاب المجلس الذي تم حله: ونفرق هنا بين حالتين:

أ_ الفترة الانتقالية في الظروف العادية: إذا وقع الحل خلال السنوات الأربعة الأولى من

العهد الانتخابية فإن الفترة الانتقالية تحدد بأجل أقصاه ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، يتم خلالها تجديد انتخاب المجلس الذي تم حله من أجل استكمال بقية العهدة.

أما إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة فلا تجرى انتخابات التجديد إلا مع التجديد العام

للمجالس، وبالتالي تمتد الفترة الانتقالية إلى غاية نهاية العهدة¹.

ب_ الفترة الانتقالية في حالة الظروف الاستثنائية: وهي الظروف التي تعيق إجراء الانتخابات

بالبلدية، ففي هذه الحالة تمتد الفترة الانتقالية إلى غاية توفر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات².

وباستثناء الفترة الانتقالية بسبب الظروف الاستثنائية التي تنتهي بانتهاء الظروف المسببة لها،

لكونها مسألة واقعية، وهو أمر يبدو منطقي، يمكن اعتبار آجال الفترات الانتقالية في الظروف

العادية كذلك معقولة، فهي تعد من جهة كافية لتحضير وإقامة انتخاب مجلس شعبي بلدي جديد،

كما تعد من جهة أخرى قصيرة نسبياً لكونها تعتبر استثناء من الفترة العادية سرعان ما تنتهي

بالعودة إلى الديمقراطية وانتخاب مجالس جديدة.

¹ المادة 49 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

² أنظر الفقرتين الأولى والثالثة من المادة 51 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

ثانيا: استحداث جهاز مؤقت لتسيير البلدية خلال الفترة الانتقالية: يعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، لتسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد¹.

كما يعين الوالي في حالة تمديد الفترة الانتقالية بسبب الظروف الاستثنائية، وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض في مجلس الوزراء، متصرفا لتسيير شؤون البلدية. مهمته كذلك ممارسة السلطات المخولة للمجلس الشعبي البلدي ولرئيسه تحت سلطة الوالي، وتنتهي مهامه كذلك بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد².

الفرع الثاني: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي.

لقد منح المشرع للإدارة المركزية إمكانية حل هيئة المجلس الشعبي الولائي أي إنهاءها قانونا، وبالتالي إقصاء جميع الأعضاء. ولا شك أن فكرة الحل تتعارض مع الديمقراطية المحلية كون المجلس منتخب من طرف سكان الولاية من أجل إنابتهم في إدارة الشؤون المحلية، لذلك أحاط المشرع هذا الإجراء بجملة من القيود تحول دون التعسف في استعماله (الفقرة الأولى)، كما عالج الآثار السلبية المترتبة عليه في حالة حدوثه (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القيود الواردة على حل المجلس الشعبي الولائي.

لقد ربط المشرع سلطة الحل بضرورة توافر حالة من الحالات المنصوص عليها في المادة 48 من قانون الولاية (أولا)، وكذا صدور مرسوم رئاسي لإقرار الحل (ثانيا).

¹ المادة 48 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.
² أنظر الفقرة الأولى والثانية من المادة 51 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

أولاً: تحديد حالات حل المجلس الشعبي الولائي تحديداً حصرياً: حتى لا يفسح المجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص عند التنفيذ، حدد المشرع حالات حل المجلس الشعبي الولائي تحديداً حصرياً، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

_ في حالة خرق أحكام دستورية.

_ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

_ في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

_ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته

المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

_ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41

أعلاه.

_ في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

_ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب¹.

ومع أن تحديد المشرع لحالات حل المجلس الشعبي الولائي تحديداً حصرياً يعد في حد ذاته

ضمانة قانونية تحول دون حل المجلس في غير هذه الحالات، إلا أن صياغة البعض منها كحالة

حل المجلس "عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته

¹ - المادة 48 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم" يكتنفها التعميم والغموض، وهو ما قد يؤدي إلى التوسع فيها عند التنفيذ.

ثانياً: اشتراط مرسوم رئاسي كآلية للحل: إذا توافرت حالة من حالات حل المجلس الشعبي الولائي، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يتخذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية¹.

الفقرة الثانية: معالجة آثار حل المجلس الشعبي الولائي.

لقد عمل المشرع على معالجة الآثار السلبية الناجمة عن حل المجلس الشعبي الولائي، فحدد فترة انتقالية يتم فيها تجديد انتخاب المجلس (أولاً)، كما استحدثت هيئة مؤقتة معينة لممارسة صلاحيات المجلس خلال هذه الفترة (ثانياً).

أولاً: تحدد فترة انتقالية لتجديد انتخاب المجلس الذي تم حله: ونفرق هنا بين حالتين:

أ_ الفترة الانتقالية في الظروف العادية: ونميز في هذه الحالة بدورها بين احتمالين:

الاحتمال الأول: إذا وقع حل المجلس الشعبي الولائي خلال الأربع سنوات الأولى، فإن الفترة

الانتقالية تحدد بمدة أقصاها ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، يتم خلالها تجديد انتخاب المجلس لاستكمال بقية العهدة الانتخابية². وهي فترة معقولة ومناسبة³.

الاحتمال الثاني: إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، تستمر الفترة الانتقالية

إلى غاية التجديد العام للمجالس¹. وهو كذلك أجل أو فترة معقولة للمحافظة على المال العام، من

¹ المادة 47 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

² الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 342.

خلال عدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة، قبل سنة من بدء موعد الانتخابات العامة للمجالس تشمل كل الوطن، لذا يكون من الأنسب عدم إجراء الانتخابات في الولاية أو الولايات التي شمل مجالسها الحل إلى غاية التجديد العام للمجالس².

ب_ الفترة الانتقالية في حالة الظروف الاستثنائية: أو ما يسميه المشرع بالمسار الخطير

بالنظام العام³: ففي هذه الحالة تستمر الفترة الانتقالية إلى غاية زوال هذه الظروف.

ثانيا: استحداث هيئة مؤقتة لممارسة الاختصاصات: يعين الوزير المكلف بالداخلية _بناءا

على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي _ مندوبية ولائية،

لممارسة صلاحيات المجلس المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، وتنتهي مهام هذه

المندوبية بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁴.

1- الفقرة الثانية من المادة 50 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 342.

3- الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

4- أنظر المادة 49 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

المبحث الثاني: حماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة والرقابة القضائية عليها.

إذا كان المشرع قد أخذ بالرقابة الوصائية المشددة على قرارات المجالس المحلية المنتخبة، حيث احتفظ في مختلف قوانين الإدارة المحلية الجزائرية بما في ذلك الحالية منها 10-11 و12-07 بمختلف آليات ومظاهر الوصاية الإدارية المستوحاة من النموذج الفرنسي القديم، التي تصل إلى حد حلول سلطة الوصاية محل الجماعة الإقليمية. الأمر الذي من شأنه أن يؤثر سلبا على استقلال هذه الجماعات الإقليمية ويحد من سلطتها في اتخاذ القرار.

إلا أنه وبالمقابل مكن هذه الجماعات تفعيلاً لمبدأ الاستقلال المحلي من آليات قانونية لمجابهة قرارات الوصاية إداريا أو قضائيا، حماية لسلطتها التقريرية. بما يدفع إلى البحث عن مدى فعالية هذه الوسائل في تحقيق هذه الحماية (المطلب الأول)، مقابل ذلك أخضع المشرع قرارات وأعمال هذه الجماعات المحلية (المجالس) كجزء من الإدارة العامة لرقابة القضاء (الإداري)، كجهة محايدة مختصة لضمان إبقائها في إطار المشروعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

لقد مكنت جل قوانين الإدارة المحلية في الجزائر المجالس المحلية المنتخبة للبلديات والولايات انسجاماً مع مبادئ نظام اللامركزية الإدارية التي تقرها هذه القوانين، لاسيما منها مبدأ الاستقلالية من آليات قانونية تمارسها عن طريق ممثليها، تهدف إلى حماية سلطتها التقريرية، المكفولة لها في إطار اللامركزية المذكورة. وتتمثل هذه الآليات والإجراءات القانونية أساسا في الطعن الإداري أو التظلم (الفرع الأول)، والطعن القضائي (الفرع الثاني) ضد قرارات السلطات

المركزية التي تمارسها في إطار الرقابة الوصائية على هذه المجالس، والتي يمكن أن تحد بشكل أو بآخر من سلطتها التقريرية.

الفرع الأول: الطعن الإداري (التظلم) كوسيلة لحماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية

المنتخبة.

وسنتناول بصفة موجزة مفهوم التظلم الإداري كوسيلة لتحريك الرقابة الإدارية الوصائية الذاتية حماية للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (الفقرة الأولى)، متتبعين في ذلك تطور التنظيم القانوني لهذا الإجراء في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية، ومدى فعاليته في تحقيق هذه الغاية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم التظلم الإداري.

يعتبر التظلم من أهم وسائل الرقابة الذاتية للإدارة، ويعرف التظلم الإداري بصفة عامة على أنه: "الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية الولائية والرئاسية والوصائية وإلى اللجان الإدارية طاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية وطالبيين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة اتفاقا مع مبدأ الملائمة والفاعلية والعدالة، وتملك السلطات الإدارية المختصة بالنظر والفصل في التظلمات الإدارية سلطات واسعة وكاملة في مواجهة أعمالها المطعون فيها بعدم الشرعية والمتظلم منها، وأهم هذه السلطات الإجازة وسلطة التعديل وسلطة الإلغاء وسلطة السحب...."¹.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 2005، ص 366.

ويعرفه الأستاذ علي خطار شنتاوي¹ بأنه: "وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها سواء استجابت الإدارة لطلبات صاحب الشأن كلياً أو جزئياً...".

وعليه، يمكن القول أن التظلم هو عبارة عن طعن إداري يقدمه صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار أو الجهة الإدارية التي تعلوها (سلطتها الرئاسية)، قصد إلغاء القرار الإداري الذي يرى أنه غير مشروع ومن ثم استصدار قرار إداري أكثر اتفاقاً من القانون.

واستناداً إلى ذلك فإن التظلم الإداري يتنوع عموماً بين التظلم الإداري الولائي وهو: "التظلم الذي يرفقه صاحب الصفة والمصلحة في صورة إلتماس ورجاء إلى نفس الجهة أو الهيئة الإدارية يلتمس منها إعادة النظر والمواجهة فيما أصدرته من قرارات بالتعديل أو الإلغاء أو السحب، حتى تكون هذه القرارات مشروعة وعادلة وملائمة لحقوق وحريات الأفراد وللمصلحة العامة.....، وللتظلم الإداري الولائي عدة أسس ومبررات نفسية وتنظيمية وواقعية تبرر وتسند حتمية استعماله قبل استخدام أي تظلم إداري آخر"².

والتظلم الإداري الرئاسي وهو: "التظلم الذي يرفقه ويقدمه ذو الشأن أمام السلطات الإدارية الرئاسية التي تعلو وترأس من اصدر القرارات الإدارية المطعون فيها والمتظلم منها، وذلك في صورة شكوى، ومطالبة هذه السلطات الإدارية الرئاسية بالتدخل لمراقبة الأعمال والقرارات الإدارية الولائية رقابة رئاسية بواسطة سلطات التعديل أو الإلغاء أو السحب أو الحلول لضمان شرعية هذه الأعمال والقرارات الإدارية، ولضمان ملاءمتها وعدالتها بالنسبة للمصلحة العامة والمصلحة

¹ علي خطار شنتاوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، العدد 12، المعهد القضائي، عمان، سنة 1998، ص 23.

² عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص 367.

الخاصة للأفراد....، ونظرا لكون التظلم الإداري الرئاسي يتم أمام سلطات إدارية نهائية وبإتة في سلم تدرج هرم النظام الإداري في الدولة، أو في المنظمة الإدارية، فإنه هو التظلم الإداري الذي يعتد به قانونا وأصلا¹.

وإلى جانب التظلم الإداري الولائي والتظلم الإداري الرئاسي نجد التظلم الإداري الوصائي وهو: "ذلك التظلم الذي يتقدم به أصحاب الشأن أمام السلطات الإدارية المركزية الوصية والمختصة بالرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والمؤسسات والسلطات الإدارية اللامركزية، للمطالبة بالتدخل لمراقبة الأعمال والقرارات الإدارية اللامركزية المتظلم منها والعمل على ضمان شرعيتها وعدالتها بواسطة ممارسة سلطات ومظاهر الرقابة الإدارية الوصائية على أعمال هذه الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية، وهي سلطة الإجازة، سلطة الإلغاء في حدود النظام القانوني الشكلي الإجرائي والمادي الموضوعي لفكرة الوصاية الإدارية"².

وفي هذا الإطار، يمكن لممثلي الهيئات اللامركزية أنفسهم في إطار الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات في ظل نظام اللامركزية الإدارية_ ممارسة حق التظلم ضد قرارات السلطات المركزية، التي تمارسها في إطار الرقابة الوصائية في حالات رفض المصادقة على قرارات هذه الهيئات اللامركزية أو إلغائها، وهو ما تردد المشرع الجزائري في تكريسه بين قوانين البلدية والولاية كما سيأتي تفصيله في الفقرة الموالية.

¹- عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص367، 368.
²- المرجع نفسه، ص368، 369.

وحتى يكون التظلم الإداري صحيحا_ في حالة قبوله موضوعا_ وبالتالي محققا لأهدافه، المتمثلة في تراجع السلطة المركزية بتعديلها أو سحبها لقراراتها الوصائية، المتضمنة رفض المصادقة على قرارات الهيئات اللامركزية أو إلغائها، يشترط أن يكون هذا التظلم_ فضلا عن كونه واضحا في موضوعه من حيث تحديد القرار الإداري المتظلم منه، موضحا لأسباب التظلم وهدفه_ أن يُقدّم أصالة من صاحب الصفة أي الممثل القانوني للجماعة الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)¹ ولأنيا كان أو رئاسيا، وإن كانت المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نصت على أن يُقدم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار²، وذلك حتى يُنتج التظلم أثره في قطع ميعاد الطعن القضائي، وتحقيقا لهذه الغاية ينبغي أن يُقدم التظلم الإداري خلال مدة الأربعة أشهر المقررة لرفع دعوى الإلغاء³، وهذا ما تؤكدته المادة 830 من نفس القانون التي تنص على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم.

في حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2)، المشار إليه في الفقرة أعلاه.

1- المادة 61 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره.

2- تنص الفقرة الأولى من المادة 830 من القانون رقم 09-08، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار...".

3- المادة 829 من القانون رقم 09-08، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة".

كما يتعين أن ينصب التظلم الإداري في هذا الصدد على قرار إداري بالمعنى القانوني صادر عن الجهة الوصائية المختصة في إطار ممارسة رقابتها الوصائية كقرار رفض المصادقة على المداولة¹.

واستنادا إلى هذه المفاهيم النظرية سنتبع مدى تنصيب المشرع الجزائري على حق إمكانية رفع التظلم لصالح المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية، حماية لسلطتها التقريرية في مختلف القوانين المتعاقبة للبلدية والولاية، ومدى فعالية هذا الإجراء في تحقيق هذه الغاية.

الفقرة الثانية: تطور التظلم الإداري في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية.

سنتبع هنا تطور التنظيم القانوني للتظلم الإداري كوسيلة لحماية السلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في القوانين المتعاقبة للبلدية (أولا)، وغياب التنصيب عليه في قوانين الولاية (ثانيا).

أولا : التظلم الإداري في قوانين البلدية: لقد أتاح قانون البلدية لسنة 1967 للمجلس الشعبي البلدي إمكانية الطعن ضد قرارات عامل العمالة التي تصرح ببطلان المداولة بحكم القانون موضوع المادة 102، والتي تقرر بطلان المداولة متى كانت قابلة للأبطال موضوع المادة 104.

¹- أنظر ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والأفق-، مرجع سابق، ص 167 وما بعدها.

وفي ذلك نصت المادة 106 من هذا القانون صراحة على: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي ولكل شخص آخر يعنيه الأمر أن يطعن في قرار عامل العمالة وفقا للأنظمة النافذة".

إن هذه المادة لم تفصل فيما إذا كان هذا الطعن المذكور يقصد به التظلم الإداري أم الطعن القضائي؟. كما أنها في الحقيقة لم تصرح كذلك فيما إذا كان هذا الطعن يرفع فقط ضد قرارات عامل العمالة التي تقرر بطلان المداولات القابلة للإبطال، أم أنه يشمل كذلك قراراته التي تصرح ببطلان المداولات الباطلة بحكم القانون؟، وما دام الأمر كذلك فإننا نميل إلى فهم هذا النص اعتمادا على قاعدة المطلق يفسر على إطلاقه، وهو ما يجعل من جميع هذه الحالات ممكنة.

وبناء على ذلك يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يستعمل وسيلة التظلم الإداري ضد قرارات عامل العمالة، التي تصرح أو تقرر بطلان المداولات حماية لسلطته التقريرية. وإذا كان نص المادة 106 المذكور دائما، لم يحدد كذلك فيما إذا كان التظلم ولائيا يرفع أمام الجهة مصدرة القرار أم رئاسيا يقدم أمام سلطتها الرئاسية؟.

أما قرارات عامل العمالة التي ترفض المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي فيمكن التظلم بشأنها أمام وزير الداخلية، وهو ما تنص عليه صراحة الفقرة الثانية من المادة 108 من قانون البلدية لسنة 1967: "... وإذا رفض عامل العمالة المصادقة على مداولة ما، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية".

أما قانون البلدية لسنة 1990_ إذا ما استبعدنا فكرة أن التظلم الإداري كان شرطاً إلزامياً لرفع دعوى الإلغاء، حسب قانون الإجراءات المدنية المعمول به آنذاك¹ _ فإنه أهمل تماماً أية إشارة لفكرة التظلم الإداري لصالح المجلس الشعبي البلدي ضد قرارات الوصاية.

أما قانون البلدية الساري المفعول 10-11، فقد عاد إلى التصييص على إمكانية قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإجراء التظلم الإداري، حماية لسلطته التقريرية من إمكانية تعسف الوالي كجهة وصية، وهو ما تنص عليه صراحة المادة 61: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً، أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"، وإن كانت هذه المادة لم توضح كذلك ما إذا كان التظلم ولائياً يرفعه رئيس البلدية أمام مصدر القرار نفسه وهو الوالي، أم رئاسياً أمام وزير الداخلية، مع أن المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على وجوب رفعه أمام الجهة مصدرة القرار أي تجعله ولائياً فقط.

ثانياً: غياب التظلم الإداري في قوانين الولاية: لم يتضمن قانون الولاية لسنتي 1969 و1990 على التوالي أي نص قانوني ينظم موضوع الطعن الإداري (التظلم) للمجلس الشعبي الولائي ضد قرارات وزير الداخلية التي يمارسها في إطار الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، مع التنبيه في هذا الصدد إلى أن التظلم الإداري كشرط لرفع دعوى الإلغاء، تطور بموجب القانون المتعلق بالإجراءات المدنية لسنة 1966 وللسنة 1990 وقانون الإجراءات المدنية

¹ - المادة 169 مكرر من قانون 23-90، مؤرخ في 18 غشت سنة 1990، يعدل ويتمم الأمر 154-66، مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية.

والإدارية لسنة 2008 الساري المفعول على الترتيب، من شرط وجوبي (حيث كانت الدعاوى القضائية الإدارية مركزية) ووجوبي على المستوى المحلي جوازي على المستوى المركزي، إلى شرط جوازي على المستويين معا، المركزي والمحلي على حد سواء.

أما قانون الولاية الساري المفعول 07-12 فيبدو من خلاله أن المشرع قد أخذ في التحول والانتقال أصلا من الرقابة الإدارية (الوصائية) على أعمال المجالس المحلية، إلى الرقابة القضائية، وهو ما سيأتي شرحه.

ونخلص في هذا الصدد أن التظلم الإداري الذي يمكن أن تلجأ إليه المجالس المحلية المنتخبة لحماية سلطتها التقريرية باعتبارها جزءا من الإدارة اللامركزية المستقلة في مواجهة إمكانية تعسف السلطة الوصية (الوالي ووزير الداخلية)، إنما يعتبر إجراء إداريا غير قضائيا، لتحريك الرقابة الإدارية الذاتية، بهدف إبقاء الأعمال الإدارية (القرارات) الوصائية ضمن إطار الشرعية، من خلال تجسيد التنسيق والتعاون الإداري وحل الخلافات الإدارية وديا، وبالتالي تجنب الدخول في منازعات قضائية تستنزف الكثير من الوقت والإمكانات المادية.

ورغم هذه الفوائد وغيرها التي يمكن أن يحققها التظلم الإداري، إلا أن ما يعاب عليه أن الجهة الإدارية المقدم إليها التظلم (الوالي) تتمتع بسلطات تقديرية واسعة في النظر أو البت فيه، فضلا عن عدم توافر اعتبارات الحياد والنزاهة أحيانا، خاصة أن الوالي في هذا الوضع سيكون خصمًا وحكمًا في ذات النزاع، مما قد تغيب معه شروط الحياد والموضوعية¹.

¹ - أنظر ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والأفق-، مرجع سابق، ص 166.

إضافة إلى أنه ومن الناحية العملية يلاحظ ضعف أو شبه انعدام استعمال هذه الوسيلة، بسبب انتشار الاعتقاد بعدم تحقيقها لأية نتيجة، وضعف ثقافة مراجعة الإدارة لأعمالها بتعديل أو سحب قراراتها غير المشروعة، وغياب الثقة بصفة عامة بين المعين والمنتخب. مما يمكن القول معه في النهاية أن إجراء التظلم الإداري يعد وسيلة غير فعالة في كثير من الحالات، وغير كافية لتحقيق الحماية للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.

الفرع الثاني: الطعن القضائي.

لقد عمل المشرع الجزائري من حيث المبدأ على توفير الحماية القضائية للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (قراراتها)، ضد قرارات السلطات المركزية التي تقرر إلغاء المداولات أو رفض المصادقة عليها. وسنعرض في هذا الفرع الطعن القضائي المكفول للمجالس الشعبية البلدية في قوانين البلدية (الفقرة أولى)، وتطور الطعن القضائي لصالح المجالس الشعبية الولائية في قوانين الولاية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الطعن القضائي ضد القرارات الوصائية في قوانين البلدية.

وسنتبع هنا مدى توفير المشرع الجزائري للحماية القضائية للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي، من خلال مدى التنصيص على حق الطعن القضائي ضد قرارات الوصاية، التي تلغي مداولات المجلس أو ترفض المصادقة عليها في قوانين البلدية المختلفة.

أولاً: في قانون البلدية لسنة 1967: لقد أشارت المادة 106 من هذا القانون¹ _ التي جاءت بصيغة العموم وفقاً لما تم توضيحه سابقاً بمناسبة دراسة التظلم الإداري وفقاً لقانون البلدية لسنة 1967² _ إلى جواز إمكانية الطعن القضائي ضد قرارات عامل العمالة التي تصرح ببطلان المداولة بحكم القانون أو التي تقرر بطلانها متى كانت قابلة للإبطال، وتتم هذه الدعوى القضائية الإدارية وفقاً للشروط والأشكال والإجراءات المعمول بها في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1966.

إلا أن قانون 1967 _ إذا ما استثنينا نص المادة 106 وخلافاً للتظلم الإداري _ لم يتضمن أية إشارة إلى إمكانية الطعن القضائي في قرارات عامل العمالة أو وزير الداخلية، التي ترفض المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي يتطلبها القانون (موضوع المواد 107 و 108 و 109)، سواء كانت المصادقة من اختصاص عامل العمالة أو الوزير المختص، وهو ما يعني غياب الحماية القضائية للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار.

ثانياً: في قانون البلدية لسنة 1990: أما قانون البلدية لسنة 1990 فقد وفر أكثر حماية قضائية لمداولات المجلس الشعبي البلدي ضد قرارات الوالي، التي تقضي ببطلان المداولة أو تعلن بطلانها أو حتى التي ترفض المصادقة عليها، فيكون بهذا قانون البلدية لسنة 1990 قد استدرك النقص الذي شاب قانون 1967، وهو جواز الطعن القضائي كذلك ضد قرارات الوالي التي ترفض المصادقة على المداولة، وهو ما قضت به صراحة المادة 46 منه التي نصت على: "يجوز

1- نصت المادة 106 من الأمر رقم 67-24، المتضمن قانون البلدية، السابق ذكره على: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي ولكل شخص آخر يعنيه الأمر أن يطعن في قرار عامل العمالة وفقاً للأنظمة النافذة".
2- راجع الصفحتين 218، 219 من هذه الأطروحة.

للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والأشكال الجاري بها العمل". فيكون بهذا قد وفر حماية قضائية أوسع للسلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي.

ثالثا: في قانون البلدية لسنة 2011: وهي نفس الحماية القضائية التي يوفرها قانون البلدية الساري المفعول، من خلال المادة 61 التي تنص على: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع ... دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

وواضح أن كلمة بطلان الواردة في هذه المادة تشمل البطلان المطلق والقابلية للإبطال للمداولات في نفس الوقت.

وترفع هذه الدعاوى من الرئيس بصفته الممثل القانوني للمجلس الشعبي البلدي أمام الجهات القضائية، ووفقا للشروط والأشكال والإجراءات التي تحددها القوانين والتنظيمات المعمول بها في كل مرحلة. وترفع هذه الدعاوى حاليا (في إطار القانون 08-09 المنظم للإجراءات المدنية والإدارية) حسب المادة 800 منه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، في أجل أربعة (04) أشهر، حسب القواعد العامة لأجل الطعن القضائي بالإلغاء ضد القرارات الإدارية المشار إليها في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

1- تنص هذه المادة على: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي". وتسري أجل الطعن القضائي في هذه الحالة اعتبارا من تاريخ التبليغ لأن القرار الوصائي هنا فردي يخاطب بلدية بذاتها وليست عدة بلديات.

الفقرة الثانية: الطعن القضائي ضد القرارات الوصائية في قوانين الولاية.

لقد أتاحت المادة 62 من قانون الولاية لسنة 1969 لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن قضائياً باسم المجلس أمام الجهة القضائية المختصة، ضد قرارات وزير الداخلية التي تقضي ببطلان أو إلغاء المداولات الباطلة بحكم القانون أو القابلة للإبطال، دون أن يتضمن هذا القانون أية إشارة لإمكانية الطعن ضد قرارات وزير الداخلية، التي ترفض المصادقة على مداولات المجلس في الحالات التي يحددها القانون موضوع المادة 56، أو ضد قرار وزير الداخلية والوزير أو الوزراء المعينون، التي ترفض نفاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي موضوع المادة 57 من نفس القانون، وهذا يعني أن الحماية القضائية التي كان يوفرها قانون الولاية لسنة 1969 للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي، كانت مبتورة في هذا المجال، على غرار الحماية القضائية للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي لنفس الحقبة والمقررة بموجب قانون 1967.

أما قانون الولاية لسنة 1990، فقد وفر لمداولات المجلس الشعبي الولائي أو لسلطته التقريرية حماية قضائية أوسع من تلك التي كان يوفرها لها قانون الولاية لسنة 1969، حيث أتاحت المادة 54 منه لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن قضائياً وباسم الولاية ضد قرارات وزير الداخلية سواء التي تثبت بطلان المداولة أو تعلن إلغائها وتلك التي ترفض المصادقة عليها، وهو الجزء الذي أغفله قانون 1969.

أما قانون الولاية الساري المفعول 07-12 فيبدو أنه قد سلك مسلكاً جديداً، يتمثل في التحول أصلاً من الرقابة الإدارية (الوصائية) لوزير الداخلية على مداولات المجلس الشعبي الولائي، إلى

الرقابة القضائية للمحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، إلا أن هذا التحول اقتصر على إمكانية الإلغاء القضائي لمداولات المجلس الشعبي الولائي سواء الباطلة بقوة القانون أو القابلة للإبطال وهو ما تضمنته الفقرتين الأخيرتين من المادتين 54 و57 على التوالي (أولاً)، دون أن يشمل هذا التحول رقابة المصادقة التي تبقى كما تم توضيحه سابقاً من اختصاص السلطة الوصائية الأمر الذي يبقى معه البحث قائماً حول مدى توفير المشرع لإمكانية الطعن القضائي ضد قرارات وزير الداخلية، التي ترفض هذه المصادقة على مداولات المجلس في الحالات التي يحددها القانون (ثانياً).

أولاً: التحول إلى الرقابة القضائية وإمكانية الإلغاء القضائي لمداولات المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية الساري المفعول 12-07: لقد تضمن قانون الولاية لسنة 2012 أحكاماً جديدة تتعلق بتحويل الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي من حيث مدى بطلانها بطلاناً مطلقاً (أ) موضوع المادة 53، أو بطلاناً نسبياً (ب) موضوع المادتين 56 و57، من رقابة إدارية تتولاها السلطة المركزية، ممثلة في وزير الداخلية، وهو ما كان معمولاً به في قانون الولاية لسنة 1990، إلى رقابة قضائية تتولاها المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، وهو ما سنوضحه كما يلي:

أ_ الرقابة القضائية للمحكمة الإدارية على مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بقوة

القانون: تنص المادة 53 على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

_ المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

_ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

_ غير المحررة باللغة العربية.

_ التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.

_ المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

_ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية

المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".

وبهذا يتضح أن المادة 53 من قانون الولاية قد حملت حكما جديدا يتمثل في أن إقرار بطلان

مداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، أصبح يتم عن طريق قرار قضائي صادر عن

المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، ولا يتم الإعلان عنه بواسطة قرار وصائي مسبب صادر عن

وزير الداخلية كما كانت تقضي بذلك المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990. وهو ما قد يوحي

بالتحول الكبير الذي سلكه المشرع الجزائري في قانون الولاية الجديد والمتمثل في نقل الرقابة على

مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بقوة القانون، من رقابة إدارية تتولاها السلطة الوصائية،

إلى رقابة قضائية تنظرها المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

وترفع هذه الدعوى من طرف الوالي في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ

المداولة لإقرار بطلانها، وهو ما تقضي به الفقرة الثانية من المادة 54 من نفس القانون التي تنص

على: "إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه

يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل الواحد والعشرين (21) يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها".

ب_ الرقابة القضائية للمحكمة الإدارية على مداوات المجلس الشعبي الولائي القابلة

للأبطال: تنص المادة 56 من قانون الولاية الجديد 07-12 على ما يلي: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي".

وفي ذات السياق تنص المادة 57 على ما يلي: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

ويمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك

خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً بعد إصاق المداولة.

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 أعلاه".

وما قيل عن تحول المشرع بشأن المداولات الباطلة بقوة القانون يقال كذلك عن المداولات القابلة للإبطال، التي أصبح يُقدم طلب إبطالها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً وليس أمام الوزير المكلف بالداخلية، كما كانت تقضي بذلك المادة 54 من قانون الولاية السابق لسنة 1990¹. على أن يتمسك بها أمام المحكمة الإدارية كل من:

1_ الوالي خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

2_ كل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً بعد إصاق المداولة، على أن يرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها للوالي مقابل وصل استلام.

ويثور التساؤل هنا حول مدى تمتع الوالي بالسلطة التقديرية في دراسة موضوع الطلب والرد عليه دون رفعه إلى المحكمة الإدارية، أم أنه ملزم بتحويله آلياً إلى المحكمة؟، وهي الفرضية الأقرب إلى الفهم من صياغة المادة 57.

¹ نصت المادة 54 من القانون رقم 09-90، المتعلق بالولاية، السابق ذكره على: يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة، أو يعلن إلغاءها أو يرفض المصادقة عليها".

بقي أن المشرع ألزم كل ناخب أو مكلف بالضريبة بإرسال هذا الطلب إلى الوالي دون رفعه مباشرة إلى المحكمة الإدارية، حتى لا يشرع هذا الأخير _أي الوالي_ في تنفيذ مداولة تكون في نفس الوقت موضوع نزاع قضائي.

إن هذه الأحكام الجديدة الواردة في المادتين 53 و 57 من قانون الولاية 12-07 الساري المفعول، والمتعلقة صراحة بنقل الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي سواء تلك الباطلة بقوة القانون موضوع المادة 53 أو القابلة للإبطال موضوع المادة 56، من رقابة إدارية تتولاها السلطة الوصية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية، إلى رقابة قضائية تتولاها المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.

إن هذا التحول يعد في حد ذاته ومن حيث المبدأ إيجابياً للغاية، لأن الرقابة القضائية على قرارات المجلس الشعبي الولائي بدلا من الرقابة الإدارية، تعد بمثابة مساحة إضافية من الاستقلالية تضاف إلى استقلالية المجلس الشعبي الولائي في قراراته عن السلطة المركزية، وتدعيما لصفة الولاية كجماعة عمومية إقليمية لامركزية في إطار التنظيم الإداري اللامركزي المعمول به في الجزائر.

إلا أن الوقوف بشيء من التأمل على بعض ألفاظ هذه النصوص القانونية، قد يجعل المطالبين والمتفائلين بالمزيد من الاستقلالية واللامركزية في اتخاذ القرار لصالح الإدارة المحلية استنادا إلى هذه النصوص، يجعلهم يعيدون النظر على الأقل في مستوى هذا التفاوض، ونقصد بهذه الألفاظ تحديدا عبارة (لإقرار بطلانها) الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة 53، وكذا عبارة (قصد الإقرار

ببطلان المداولات) الواردة كذلك في الفقرة الأخيرة من المادة 57، لأن هذه العبارات قد تفسر على أن دور المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، يقتصر في هذه المنازعة على الإقرار والاستجابة لطلب الوالي ببطلان المداولة الباطلة بقوة القانون أو القابلة للإبطال.

ولئن كانت المداولة الباطلة بقوة القانون تعد حقيقة معدومة وغير موجودة ولا ترتب أي أثر قانوني، إلا أن الاستفهام هنا يثار حول مدى ثبوت الواقعة التي يمكن أن تشكل إحدى الحالات الواردة في المادتين 53 و56 المرتبة لهذا البطلان المطلق أو النسبي على التوالي، والذي يفترض أن تبثه المحكمة، ويعني ذلك ألا تستجيب المحكمة الإدارية تلقائياً لطلبات الوالي التي يرفعها إليها استناداً للفقرتين الأخيرتين من المادتين 53 و57 على التوالي، وإنما يفترض أن تحقق وتبحث الأمر واقعا وقانونا، فتقر ببطلان المداولة عند ثبوت إحدى هذه الحالات، وتصدر قراراً بصحة المداولة موضوع الدعوى في حالة انتفائها، أي في الحالة العكسية، وهو الوجه الأقرب إلى الفهم في تقديرنا.

ومن جهة أخرى وفي نفس السياق، فإن هذه النصوص القانونية المؤسسة لرقابة المحكمة الإدارية، تطرح إشكالات أخرى أساسية لم تكن مطروحة على الأقل في قانون الولاية القديم لسنة 1990 هي:

1_ غياب التمثيل القضائي للولاية في هذه الدعاوى: إذا كان الوالي يرفع هذه الدعاوى

المتعلقة بالبطلان بقوة القانون أو القابلة للإبطال لمداولات المجلس الشعبي الولائي أمام المحكمة الإدارية قصد إلغائها، بصفته ممثلاً للدولة، ضد الولاية المتمتعة بالشخصية المعنوية ومن ثمّ

بأهلية التقاضي، وليس ضد المجلس الشعبي الولائي الذي يمثل إحدى هيئتي الولاية إلى جانب الهيئة الثانية وهي الوالي نفسه لكن هذه المرة بصفته الثانية باعتباره ممثلاً للولاية، للشخص المعنوي نفسه وهو الولاية، وهو ما يثير التساؤل حول من يمثل الولاية (المجلس) في هذه المنازعة القضائية أمام المحكمة الإدارية؟.

اللهم إلا إذا اعتبر المشرع أن هذه الدعوى هي دعوى موضوعية وليست شخصية لا تنطبق عليها المواصفات والشروط العامة للدعوة القضائية، فيما يتعلق تحديداً بأطرافها لأن الوالي هنا لا يختصم شخصاً بعينه وإنما يوجه دعواه إلى مداولة يعتقد أنها غير مشروعة.

وكان الأمر على غاية من الوضوح في هذه المسألة في قانون الولاية السابق لسنة 1990، إذ كان رئيس المجلس الشعبي الولائي هو الذي يمثل الولاية قضائياً في هذه الحالة بموجب نص خاص وهو نص المادة 54، حيث كان يطعن أمام مجلس الدولة ضد كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة، أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها. وكان رئيس المجلس في ذلك يمثل الولاية أمام القضاء، كاستثناء من القاعدة التي تمنح تمثيلها قضائياً للوالي، وهي نفس القاعدة التي اعتمدها فيما بعد المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المادة 828 منه التي تنص على: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية". دون أن يتضمن قانون الولاية الجديد

12-07 استثناء مماثلاً لذلك الذي كان يتضمنه قانون الولاية لسنة 1990 (أي نص المادة 54 المذكور) يخول رئيس المجلس الشعبي الولائي تمثيل الولاية قضائياً في هذه الحالة، أي في المنازعات التي يكون موضوعها الرقابة القضائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي.

2_ مدى قابلية قرار المحكمة الإدارية القاضي بمشروعية أو عدم مشروعية مداولة للطعن

بالاستئناف: إعمالاً لمبدأ التقاضي على درجتين تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على: "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك". كما تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

وبهذا يتضح أن هذه النصوص تؤسس وبشكل صريح لقاعدة مفادها أن جميع أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، واستثناء مفاده أن أحكام هذه المحكمة تكون نهائية أي غير قابلة للاستئناف متى نص القانون صراحة على ذلك بموجب نص خاص، وإعمالاً لهذه القواعد العامة نجد أنه ليس ثمة من نص قانوني خاص يجعل حكم المحكمة الإدارية في هذه الحالة نهائياً، بما يعني بمفهوم المخالفة أنه يقبل من حيث المبدأ الطعن بالاستئناف، إلا أن غياب

من يمثل الولاية في هذه الدعوى القضائية كما سبق بيانه، يجعلنا ننشر الاستفهام عن مباشر هذا الطعن بالاستئناف أيضا في حالة ما إذا كان ممكنا أصلا¹.

ثانيا: الإبقاء على الرقابة الوصائية بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي: لم

يشمل التحول إلى الرقابة القضائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي، الرقابة الوصائية عن طريق المصادقة على بعض مداوات المجلس حتى تصبح قابلة للتنفيذ، وهي السلطة التي أبقاها المشرع في يد وزير الداخلية، وهذا ما تتضمنه المادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية التي تنص على: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل شهران (2)، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

_ الميزانيات والحسابات.

_ التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.

_ اتفاقيات التوأمة.

_ الهبات والوصايا الأجنبية".

وبذلك يحافظ المشرع على رقابة الإدارة المركزية المتمثلة في ضرورة التصديق على المداوات

التي تتضمن حصرا هذه الموضوعات، كشرط لنفاذها، دون تحويلها إلى رقابة قضائية للمحكمة

الإدارية المختصة إقليميا.

¹ - أنظر في ذلك عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2018، ص 355.

- راجع في موضوع التحول إلى الرقابة القضائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون 07-12 المتعلق بالولاية، عبد القادر معيفي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي، مرجع سابق، ص 86.

وهو أمر وإن كان يبدو مفهوماً، لأن المسألة لا تتعلق بضرورة توافرها على المشروعية القانونية فحسب، التي تعد من صميم أهداف القضاء الإداري، وإنما تعود لخصوصية الموضوعات التي تتناولها هذه المداولات، ذات الاعتبارات المالية، خاصة بالنسبة لتلك التي تتضمن الميزانيات والحسابات والتنازل عن العقارات واقتنائها أو تبادلها. وكذا اعتبارات المحافظة على المصلحة والسيادة الوطنية، بالنسبة لتلك التي تتضمن قبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة. إلا أن خصوصية هذه المداولات وتحديداتها منها ذات الطابع المالي، تسوّغ في الحقيقة تحويل الرقابة عليها إلى جهة مالية متخصصة على غرار ما هو معمول به في القانون المقارن (الغرفة الجهوية للمالية في فرنسا).

علاوة على ذلك وفي ظل محافظة المشرع في قانون الولاية الساري المفعول 07-12 على الرقابة الوصائية عن طريق المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي في يد السلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية_ فإنه بالمقابل لم يوفر للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي (قراراته) في هذه الحالات أية حماية ذات طابع إداري أو قضائي، كالتنصيص على إمكانية التظلم الإداري أو الطعن القضائي ضد قرارات وزير الداخلية التي ترفض المصادقة على المداولة. بل أن هذا القانون لم ينص حتى على المصادقة الضمنية، بتحديد مدة زمنية يصبح بفواتها سكوت الوزير المكلف بالداخلية، بمثابة مصادقة ضمنية على مداولة المجلس الشعبي الولائي. وهذا ما يثير التساؤل حول مصير المداولة التي لم يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية في الأجل المنصوص عليه في المادة 55 من هذا القانون وهو شهران، فيما إذا كانت تعتبر مصادق عليها

وبالتالي قابليتها للتنفيذ من عدمه؟. وإن كان السكوت في هذه الحالة (عدم النص الصريح على المصادقة الضمنية) يعتبر بمثابة رفض كما تم توضيحه سابقا.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة.

لقد نص الدستور في المادة 168 على أنه: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية"، ثم جاءت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لتتص على ما يلي: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

كما تتص المادة 801 من ذات القانون على ما يأتي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1_ دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات

الصادرة عن:

_ الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

_ البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

_ المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2_ دعاوى القضاء الكامل.

3_ القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

وعليه، فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 يسمح بالرقابة القضائية على أعمال وتصرفات وقرارات الإدارة العامة، ومنها أعمال وتصرفات وقرارات البلدية والولاية¹ بما في ذلك مداوالات (قرارات) المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية بصفتها هيئات إدارية داخلية لكل من البلدية والولاية.

وتهدف هذه الرقابة القضائية إلى إخضاع أعمال الإدارة لمبدأ المشروعية وضمانا لدولة الحق والقانون، من أجل الحد من احتمال استبداد الإدارة وتغولها على حساب حقوق الأفراد وحياتهم². ولما كانت المجالس المحلية المنتخبة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي بأهلية التقاضي، فإن الدعاوى القضائية الموجهة ضد أعمالها ترفع ضد البلدية أو الولاية التي تضم المجلس المحلي المنتخب المعني بموضوع الدعوى³.

وتمارس هذه الرقابة أمام القضاء الإداري (المحكمة الإدارية المختصة إقليميا) من خلال دعاوى الإلغاء أو التعويض والدعاوى التفسيرية وفحص المشروعية (الفرع الأول)، ويتوافر جملة من الشروط لقبول هذه الدعوى الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أنواع الدعاوى الإدارية.

يمكن أن تُستهدف قرارات المجالس المنتخبة، بوحدة أو أكثر من الدعاوى الإدارية المحددة بموجب المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي:

1- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 160.

2- المرجع نفسه، ص 161.

3- يمثل كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي قضائيا، البلدية والولاية على التوالي وهو ما تنص عليه المادة 828 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعى أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية".

الفقرة الأولى: دعوى الإلغاء.

وهي "الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة. والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة مطلقة"¹.

الفقرة الثانية: دعوى التعويض.

ويمكن تعريفها بأنها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة (المحكمة الإدارية) طبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل، اللازم لجبر الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار².

وعليه، فإن قضاء التعويض يعد مكملا لقضاء الإلغاء، فإذا كان قضاء الإلغاء يؤدي إلى إلغاء القرارات المعيبة فإنه لا يحقق جبر الأضرار التي تمس حقوق الأفراد، والتي سببتها تلك النشاطات الإدارية غير المشروعية وهو ما يحققه قضاء التعويض³.

ونتيجة لتمتع الهيئات المحلية (البلدية والولاية) بالشخصية القانونية العامة وما يترتب عنها من استقلال قانوني، يخولها التمتع بامتيازات السلطة العامة ومنها سلطة اتخاذ القرار الإداري وتنفيذه، فإنها تكون مسؤولة عن أعمالها القانونية والمادية متى ألحقت أضرارا بالغير حتى ولو تمت

1- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص314.

2- المرجع نفسه، ص 566.

3- فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص289.

المصادقة عليها من قبل السلطة المركزية. كما تكون الهيئات المحلية كذلك مسؤولة قانونا عن الأعمال التي تباشرها السلطة المركزية في حالة الحل وسببت ضررا للغير، لأن السلطة المركزية قامت بالتصرف باسم الهيئة المحلية ولحسابها¹.

الفرع الثاني: شروط الدعوى القضائية الإدارية.

يشترط لقبول الدعوى القضائية الإدارية، توافر جملة من الشروط تتعلق بمحل الطعن (الفقرة

الأولى)، الطاعن (الفقرة الثانية)، الميعاد (الفقرة الثالثة)، والأشكال والإجراءات (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: محل الطعن (موضوع الطعن).

يمكن أن تكون محلا للرقابة القضائية بموجب إحدى الدعاوى الإدارية المشار إليها سابقا حسب

الحال، مختلف أعمال الإدارة المحلية بصرف النظر عن طبيعة هذه الأعمال مادية كانت أو

قانونية، وبصرف النظر عن الهيئة الإدارية بالتحديد داخل الإدارة المحلية التي صدر عنها العمل

الإداري أو تسببت فيه. وتفصيلا لذلك تصنف الأعمال الإدارية إلى أعمال مادية وأخرى قانونية:

أولاً: الأعمال المادية: وهي تلك الأعمال التي تقوم بها الإدارة إما بصفة إرادية تنفيذا لعمل

تشريعي (قانون) أو عمل إداري (قرار أو عقد إداري)، أو تلك التي تصدر عنها بصفة غير

إرادية.

أ_ أعمال الإدارة المادية الإرادية: هي الأعمال والتصرفات الصادرة عمدا عن الإدارة، لكن

دون أن يكون قصدها إحداث مركز قانوني جديد (حقوق أو التزامات).

¹ - فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 289.

ب_ أعمال الإدارة المادية غير الإرادية: هي الأعمال التي تقع من الإدارة نتيجة خطأ أو إهمال مثل حوادث سيارات الإدارة أو آلاتها.

كما أن الفقه والقضاء الإداريين يذهبان إلى اعتبارها مجرد أعمال مادية تلك الأعمال القانونية الإدارية المشوبة بعيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى باغتصاب السلطة¹.

ثانيا: الأعمال القانونية: وهي الأعمال التي تتجه فيها إرادة الإدارة إلى إحداث اثر قانوني، بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، سواء بإرادتها المنفردة بما لها من امتيازات السلطة العامة كالقرارات الإدارية، أو تقوم بها بالاستناد إلى توافق إرادتين كالعقود الإدارية².

وبصرف النظر كذلك عن الجهاز أو الهيئة بالتحديد داخل البلدية أو الولاية التي صدر عنها هذا العمل أو تسببت فيه، كأن تكون الهيئة التنفيذية التي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي، أو المصالح الخارجية للبلدية والولاية أو الهيئة التداولية أو التقريرية المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي، لأن هذه الأعمال أو القرارات تصدر باسم الشخص العام صاحب الشخصية المعنوية العامة وهو البلدية أو الولاية³.

الفقرة الثانية: الطاعن.

يمكن لكل شخص تأثر مركزه القانوني من جراء عمل الإدارة العامة ومنها البلدية والولاية أن يطعن في هذه الأعمال قضائيا، ويطلب بحقوقه لدى الجهات القضائية المختصة، متى توافر على الشروط العامة لرفع الدعوى القضائية المحددة بموجب المادة 13 من قانون الإجراءات

1- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، غابة الجزائر، سنة 2010، ص 52.

2- المرجع نفسه، ص 53.

3- أنظر فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 290.

المدنية والإدارية التي تنص على: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه.

كما يثير تلقائياً انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون".

وتأسيساً على ذلك فإنه يشترط في أطراف الدعوى الإدارية توافر: الصفة والمصلحة في حين

اعتبر المشرع في المادة 64 من القانون 08-09، الأهلية شرط لصحة الإجراءات من حيث موضوعها، وهو ما سنفصله كما يلي:

أولاً: الصفة: بغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بشرط المصلحة، إلا

أن الاتجاه السائد فقها وقضاء يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق

دعوى الإلغاء، بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى. ويقصد

بالصفة في الدعوى القضائية أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي أن يكون

في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء، وأن يكون هو من يباشر الحق في الدعوى. كما

تعرف على أنها الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه والتي تأثرت سلباً بالقرار المطعون

فيه أمام قاضي الإلغاء¹.

ثانياً: المصلحة: طبقاً لقاعدة لا دعوى بدون مصلحة، فإن الدعوى الإدارية لا تقبل إلا إذا كان

لطاقن مصلحة، رغم ما يكتنف مفهوم المصلحة من الغموض². والمصلحة هي الفائدة العملية

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2018، ص 266.

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 33.

المرجوة من رفع الدعوى¹، تتميز بكونها شخصية²، مباشرة، قائمة وحالة، سواء كانت مادية أو معنوية³.

وشرط المصلحة في دعوى الإلغاء له خصوصية تميزه عن شرط المصلحة في الخصومة المدنية والتجارية، فانطلاقاً من أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية تستهدف حماية مبدأ المشروعية وسيادة القانون وأنها وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة أكثر من كونها وسيلة لدفع الاعتداء عن حق شخصي أو مركز فردي، فإن شرط المصلحة فيها له طبيعة خاصة، فيكفي لقبول دعوى الإلغاء مجرد وجود مصلحة يمسه القرار الإداري المطلوب إغاؤه، وإن لم يكن يستتبع ذلك حتماً السعي لاقتضاء حق اعتدي عليه أو كان مهدداً بالاعتداء. فمفهوم شرط المصلحة في دعوى الإلغاء يتسم إذن بنوع من المرونة والاتساع تسهلاً لتطبيق هذه الدعوى من طرف الأفراد وتشجيعاً لهم على الدفاع على دولة الحق والقانون⁴.

ثالثاً: الأهلية كشرط لصحة الإجراءات من حيث موضوعها: لقد رتب المشرع الجزائري بموجب المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على انعدام أهلية الخصوم في الدعوى، بطلان الإجراءات من حيث موضوعها: "حالات بطلان العقود غير القضائية والإجراءات من حيث موضوعها محددة على سبيل الحصر فيما يأتي:

1_ انعدام الأهلية للخصوم.

1- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 269.
2- يمكن أن تكون المصلحة جماعية، وللتفصيل أنظر محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 171.
3- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 1996، ص 488 وما بعدها.
4- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 270، 271.

2_ انعدام الأهلية أو التفويض لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي". بما يعني أن التمتع بالأهلية في الدعوى أصبحت شرط لصحة هذه الإجراءات. والأهلية بخلاف المصلحة_ شرط قانوني جامع مرتبط بالشخصية القانونية¹.

ولما كانت المنازعة الإدارية في كثير من الحالات تجمع من حيث أطرافها شخص طبيعي وآخر معنوي، اقتضى الأمر التطرق لأهلية كل من الشخص الطبيعي والمعنوي.

أ_ **الشخص الطبيعي**: طبقا للمادة 40 من القانون المدني، فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ سن الرشد (19 سنة) وكان متمتعا بقواه العقلية ولم يحجر عليه. وفي حالة فاقد الأهلية أو نقصها تطبق أحكام القانون المدني (خاصة المواد 42، 43، 44) وقانون الأسرى (المواد من 81 إلى 125).

وعليه، يجب أن يتولى الخصومة الولي أو الوصي (بالنسبة للقاصر)، أو القيم (بالنسبة للمحجور عليه).

ب_ **الشخص المعنوي (العام أو الخاص)**: طبقا للمادة 50 من القانون المدني، فإن الشخص الاعتباري (المعنوي)، مهما كان نوعه، يتمتع بالأهلية، كما تنص المادة نفسها أيضا على تعيين نائب يعبر عن إرادته.

وبهذا الشأن، حددت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كمنص عام من يمثل مختلف أشخاص القانون العام الإداري أمام القضاء، سواء بصفة مدع أو مدعى عليه، والتي

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، مرجع سابق، ص 269.

تنص على: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدع أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية".

وعادة ما تعين النصوص والقوانين الأساسية من يعبر على إرادة الشخص المعنوي، ويتمتع بأهلية التقاضي نيابة عنه¹.

وفيما يخص التمثيل القضائي للولاية والبلدية فقد أكد قانون الولاية تمثيل الولاية قضائيا من طرف الوالي، وهو ما تضمنته المادة 106 من القانون 07-12 التي تنص على: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"، كما أكد قانون البلدية تمثيلها قضائيا من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما تضمنته المادة 82 من القانون 10-11 التي تنص على: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ... _ التقاضي باسم البلدية ولحسابها...".

الفقرة الثالثة: شرط الميعاد.

ترفع الدعوى الإدارية (دعوى الإلغاء والتعويض، دون الدعاوى التفسيرية ودعاوى تقدير المشروعية) تحت طائلة رفض الدعوى شكلا في أجل أربعة أشهر²، وهو ما تقضي به المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة

1- أنظر محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 31، 32، 33.
2- تعتبر آجال التقاضي من النظام العام، بما يترتب على ذلك من: عدم جواز الاتفاق على ما يخالفها وإمكانية إثارتها من طرف الخصوم أو من طرف القاضي من تلقاء نفسه.

الإدارية بأربعة أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي"¹.

وقد اشترط المشرع على الإدارة حتى تحتج بهذا الأجل وتتمسك بسقوط الدعوى في حالة انقضائه، أن تشير إليه في تبليغ القرار المطعون فيه، ولعل الهدف من إدراج هذا الشرط إنما يتمثل في ترقية شفافية النشاط الإداري، وعدم تفويت الفرصة أمام المتقاضين للجوء إلى القضاء الإداري للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم من جهة، وضمان احترام مبدأ المشروعية تكريسا لدولة الحق والقانون².

هذا، وإذا أصبح من الواضح أن آجال الطعن أمام القضاء الإداري والمنصوص عليه في المادة 829 السابقة والمقدر بأربعة أشهر، تحسب بالنسبة لدعوى الإلغاء أو دعوى التعويض عن الضرر الناجم عن عمل إداري قانوني، من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، فإنه يثور التساؤل عن بداية حساب ميعاد الأربعة أشهر بالنسبة لدعوى التعويض عن الضرر الناجم عن الأعمال الإدارية المادية، هل

1- يمكن أن يمدد أجل رفع الدعوى الإدارية في حالة القيام بإجراء التظلم طبقا للمادة 830 من القانون رقم 08-09 يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره التي تنص على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه.

يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم. في حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (2)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (2)، المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إيداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة، ويرفق مع العريضة".

2- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 173.

يحسب من تاريخ وقوع الضرر الناجم عن التصرف والعمل المادي للإدارة؟، أم من تاريخ القرار السابق؟¹.

هذا، ويأخذ المشرع الجزائري بالمواعيد أو آجال التقاضي الكاملة² مع إمكانية امتداد الميعاد (الأجل) في حالتي الوقف والقطع وهو ما سنوضحه كما يلي:

أولاً: وقف الميعاد: وهو توقيف سريان مدة الطعن مؤقتاً ليستأنف بعد زوال وانتهاء أسباب وحالات الوقف، ويستكمل بعدها فقط ما تبقى من المدة القانونية، وحالات وقف الميعاد هي:

_ بعد المتقاضي عن إقليم الدولة: وهي الحالة المنظمة بموجب المادة 404 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على: "تمدد لمدة شهرين (2) آجال المعارضة والاستئناف والتماس إعادة النظر والطعن بالنقض المنصوص عليها في هذا القانون، للأشخاص المقيمين خارج الإقليم الوطني".

_ العطل الرسمية: المنظمة بموجب المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي أيام الراحة الأسبوعية والأعياد الرسمية.

ثانياً: قطع الميعاد: وهو قطع سريان مدة الطعن بإهمال ما انقضى منها وإعادة حساب المدة كاملة ومن جديد، وذلك في الحالات التالية وهي:

_ الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

1- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، مرجع سابق، ص 55.
2- تنص المادة 405 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره، على: "تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة، ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل.
يعتد بأيام العطل الداخلة ضمن هذه الآجال عند حسابها.
تعتبر أيام عطلة، بمفهوم هذا القانون، أيام الأعياد الرسمية أيام الراحة الأسبوعية طبقاً للنصوص الجاري بها العمل.
إذا كان اليوم الأخير من الأجل ليس يوم عمل كلياً أو جزئياً، يمدد الأجل إلى أول يوم عمل موالي".

_ طلب المساعدة القضائية.

_ وفاة المدعي أو تغير أهليته.

_ القوة القاهرة أو الحادث الفجائي¹.

الفقرة الرابعة: الأشكال والإجراءات.

تتشرط المادتين 815 و 819 من القانون 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، من

اجل قبول الطعن القضائي، احترام الإجراءات والأشكال التالية:

أولاً: تقديم العريضة: ترفع الدعوى القضائية في شكل عريضة مكتوبة وموقعة وجوبا _تحت

طائلة عدم القبول_ من طرف محام²، باستثناء الدولة والأشخاص المعنوية العامة³، موقعة

ومؤرخة بعدد من النسخ يساوي عدد الخصوم⁴، على أن تتضمن _تحت طائلة عدم قبولها شكلاً_

البيانات الآتية:

1_ الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.

2_ اسم ولقب المدعي وموطنه.

3_ اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم، فأخر موطن له.

4_ الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو

الإتفاقي.

1- تم التنصيص على هذه الحالات في المادة 832 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره.

2- تنص المادة 826 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره على: "تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أما المحكمة الإدارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة".

3- تنص المادة 827 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره على: "تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 أعلاه، من التمثيل الوجوبي بمحام في الإدعاء أو الدفاع أو التدخل.

توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه، من طرف الممثل القانوني".

4- المادة 14 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره.

5_ عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.

6_ الإشارة، عند الاقتضاء، إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى¹.

ثانيا: إرفاق العريضة بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه: يجب أن ترفق عريضة افتتاح

الدعوى القضائية الإدارية _تحت طائلة عدم القبول_ بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه،

ويعفى الطاعن من هذا الشرط إذا وجد مانع مبرر، فإذا ثبت أن هذا المانع يعود إلى امتناع الإدارة

عن تمكين المدعي من القرار المطعون فيه أمرها القاضي المقرر بتقديمه في أول جلسة،

ويستخلص النتائج القانونية المترتبة على هذا الامتناع².

وتبدو الحكمة واضحة من هذا الشرط وهي تمكين القاضي من فحص مدى مشروعية القرار

المطعون فيه بتأكيد أو نفي وجه أو أوجه الطعن المثارة من الطاعن³.

ثالثا: دفع الرسم القضائي: وهو ما اشترطته المادة 821 من قانون الإجراءات المدنية

والإدارية، على أن يفصل رئيس المحكمة الإدارية في الإشكالات المتعلقة بالرسم القضائي، وهو

ما تتضمنه كذلك المادة 825 من ذات القانون.

1- المادة 15 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره.

2- انظر المادة 819 من قانون 08-09، يتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره.

3- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 179.

الفصل الثاني: ضعف وسائل ممارسة السلطة التقديرية.

إن السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية_وبالإضافة إلى ارتباطها بالجوانب القانونية المتعلقة بمدى تشدد المشرع أو تخفيفه لنظام الوصاية المركزية عليها_ فإن استقلالية الهيئات الإقليمية (البلدية والولاية) في قراراتها_ التي تتطلبها ممارسة اختصاصاتها_ عن الإدارة المركزية، تتوقف كذلك على مدى امتلاكها أو توفرها على الإمكانيات المادية والبشرية الكافية للاستجابة لاحتياجات السكان ذات الطابع الخدمي أو التنموي على مستوى كل إقليم. ومن ثم فإن ضعف وتباين وعدم تناسب إمكانيات كل جماعة إقليمية مع احتياجاتها وعدد سكانها ينعكس بلا شك سلبًا على استقلالها وسلطانها التقديرية، سواء تعلق الأمر بإمكانياتها ومواردها المالية (المبحث الأول)، أو موارد البشرية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ضعف السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف موارد

المالية (ضعف الوسائل المادية).

لقد حدد المشرع_ في إطار الاستقلالية (المالية) التي تتمتع بها الجماعات المحلية_ الموارد الميزانية والمالية للبلدية والولاية، بصفة خاصة بموجب المادتين 170 و151 من قانوني 10-11 و07-12 المتعلقين على التوالي بالبلدية والولاية، أي مختلف المصادر التي تمول خزينة الجماعات المحلية، أو ما يسمى بالإيرادات المحلية وهي:

_ حصيلة الجباية.

_ مداخيل ممتلكاتها.

_ مداخيل أملاكها.

_ الإعانات والمخصصات.

_ ناتج الهبات والوصايا.

_ القروض.

_ ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها.

_ ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية.

_ الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

وعليه، يمكن تقسيم هذه الموارد إلى موارد ذاتية (المطلب الأول)، وأخرى خارجية (المطلب

الثاني).

المطلب الأول: ضعف السلطة التقديرية للمجالس المحلية المنتخبة نتيجة لضعف مواردها

الذاتية.

ويمكن تقسيم الموارد المالية الذاتية للبلدية والولاية إلى موارد جبائية (الفرع الأول)، وموارد غير

جبائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموارد الجبائية.

ويمكن تصنيف هذه الموارد بدورها كما يلي:

الفقرة الأولى: الإيرادات المحصلة لصالح البلديات.

وهي الإيرادات الجبائية (الضرائب والرسوم) المحصلة كلية لصالح البلديات فقط وهي:

أولاً: الرسم العقاري: يعتبر من أهم الموارد المالية الجبائية للبلدية، يحصل لصالح البلدية فقط، ويعتبر من الضرائب المفروضة على رأس المال¹، في شكل جباية سنوية على الملكيات المبنية وغير المبنية، وقد تم تأسيسه بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 1963²، وعرف عدة تعديلات³ تعد أهمها التي جاء بها قانون المالية لسنة 1992⁴. وهناك ثلاث حالات:

أ_ بالنسبة للملكيات المبنية:

- 03% بالنسبة للملكيات المبنية السكنية والمحلات التجارية والصناعية.
- 10% إذا كان العقار ذو طابع سكني وغير مشغول بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الكراء.

ب_ بالنسبة للملكيات غير المبنية:

- 05% على الأراضي المتواجدة بالمناطق غير العمرانية.
- بالنسبة للأراضي المتواجدة في المناطق العمرانية:
- _ 05% عندما تكون مساحتها أقل أو تساوي 500م².
- _ 07% عندما تكون مساحتها تفوق 500م² وتقل أو تساوي 1000م².
- _ 10% عندما تفوق مساحتها 1000م².

ج_ 03% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

¹ وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 249.

² Loi N° 62-155 du 31 décembre 1962 portant loi de finance pour 1963, Journal Officiel, Numéro 11 du 31 décembre 1962.

³ تناولته المواد من 248 إلى 261، من الأمر رقم 101-76، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم.

⁴ أنظر المواد 248 وما بعدها من الباب الفرعي الأول بعنوان الرسم العقاري من القانون رقم 25-91، المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992.

وبالتالي، فإن هذا الرسم يعني كل العقارات مهما كان طابعها سكنية أو تجارية أو صناعية أو فلاحية، مع بعض الإعفاءات.

ويتمثل أساس هذا الرسم (الوعاء) في القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع من العقار في المساحة الخاضعة للضريبة، سواء كان مبني أو غير مبني.

وتختلف معدلات الرسم العقاري باختلاف المنطقة التي تصنف فيها البلدية محل تواجد العقار وباختلاف طبيعة العقار سكني أو تجاري وصناعي أو فلاح¹.

وقد حددت المادة 256 من قانون المالية لسنة 1992² عدد المناطق التي تصنف فيها البلديات بأربع مناطق 1، 2، 3 و4 وكل منطقة مقسمة إلى ثلاث مناطق فرعية أ، ب وج.

كما يمكن هنا إضافة الغرامة المؤسسة بموجب المادة 76 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015، التي تستفيد منها البلديات كليا المفروضة على كل مستفيد عن طريق التنازل عن أراض ذات وجهة صناعية تابعة للأمولاك الخاصة للدولة، والتي بقيت غير مستغلة خلال مدة تفوق (03) ثلاث سنوات، ابتداء من تاريخ تخصيص قطعة الأرض، وتبلغ هذه الغرامة 03% من القيمة السوقية للقطعة الأرضية³.

ثانيا: الرسم على رفع القمامات المنزلية: ويفرض هذا الرسم على الملكيات المبنية في البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية⁴، تم تأسيسه لأول مرة بموجب المادة 54 من

1- لحبيب بلية، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الاختلالات والحلول، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مجلة علمية سداسية تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، المجلد الثاني، العدد 3، جوان سنة 2018، ص 06.

2- قانون رقم 91-25، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، السابق ذكره، ص 2440.

3- لحبيب بلية، المرجع السابق، ص 07.

4- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 251.

قانون المالية لسنة 1981¹، ثم تضمنته المواد من 263 إلى 266 من قانون الضرائب المباشرة

والرسوم المماثلة، وتحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

_ ما بين 1.000 دج و 1.500 دج على كل محل ذي استعمال سكني.

_ ما بين 3.000 دج و 12.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي

أو ما شابهه.

_ ما بين 8.000 دج و 23.000 دج على كل أرض مهيئة للتخميم والمقطورات.

_ ما بين 20.000 دج و 130.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي، أو تجاري أو

حرفي ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

وتحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة

المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية². ويتم تحصيله سنويا من الملاك

والمنتفعين³، والمستأجرين بصفة تضامنية مع الملاك، انطلاقا من فاتورة الماء⁴.

ثالثا: الرسم على الإقامة: ويفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات، ولا

يملكون إقامة خاصة بها. تم تأسيسه لأول مرة بموجب قانون البلدية لسنة 1967⁵. ثم أعيد

تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 1998⁶.

1- قانون رقم 80-12، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1980، يتضمن قانون المالية لسنة 1981.

2- لحبيب بلية، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الاختلالات والحلول، مرجع سابق، ص 19، 20.

3- ونشير هنا إلى أنه إلى جانب رسم رفع القمامات المنزلية، كان هناك رسم آخر تحت عنوان رسم التطهير وهو رسم تصريف المياه في المجاري، وتم إلغاءه بموجب قانون المالية لسنة 1994، أي بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-18، المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994.

4- محمد حاجي، إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، حالة البلدية الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، العدد 16، جوان سنة 2007، ص 82.

5- تنص المادة 262 من الأمر رقم 67-24، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره، على: "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسما خصوصيا يدعى رسم الإقامة. ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وغير الحائزين لمسكن فيها. وتحدد تعريفه رسم الإقامة من قبل المجلس الشعبي البلدي وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل".

6- أنظر المواد من 59 إلى 66 من قانون رقم 97-02، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، يتضمن قانون المالية لسنة 1998.

وبحسب المادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المعدلة لأحكام المادة 63 من قانون المالية لسنة 1998، والمعدلة سابقا بالمادة 48 من قانون المالية لسنة 2006، فإن مبلغ هذا الرسم لا يقل عن 50 دج ولا يزيد عن 60 دج على الشخص وعلى اليوم الواحد، على ألا يتجاوز 100 دج عن كل عائلة.

أما بالنسبة للمؤسسات الفندقية المصنفة فتحدد تعريفة هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم إقامة، على النحو التالي:

_ 200 دج بالنسبة للفنادق ذات ثلاث (03) نجوم.

_ 400 دج بالنسبة للفنادق ذات أربع (04) نجوم.

_ 600 دج بالنسبة للفنادق ذات خمس (05) نجوم.

ويحصل عن طريق المؤجرين للغرف المفروشة، وأصحاب الفنادق، وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين بالمياه المعدنية والسياح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب¹.

رابعا: الرسم على رخص العقارات: تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000²، والتي نصت على: "أولا: يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات...."، وهو رسم يشمل كل الرخص والشهادات المتعلقة بعقود التعمير³، وتتمثل بصفة عامة في: رخصة البناء، رخصة التجزئة، رخصة الهدم، شهادة المطابقة، شهادة التقسيم، شهادة

1- أنظر لحبيب بلية، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الاختلالات والحلول، مرجع سابق، ص 08، 09.

2- قانون رقم 99-11، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000.

3- أنظر المادة 77 من قانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018.

التعمير، شهادة قابلية الاستغلال، وكذا تلك المنشأة بموجب القانون 08-15¹ كرخصة إتمام الانجاز.....

وتحدد تعريفات (مبالغ هذا الرسم) بالنسبة لكل صنف من الرخص والشهادات المذكورة حسب: طبيعة (واستعمال) العقار، المساحة المبنية، أو القيمة التجارية للبنائية، أو طبقا لعدد القطع أو الحصص. فبالنسبة لتعريفه رخصة البناء مثلا يميز المشرع في تحديدها على أساس المساحة بالنسبة للبنىات ذات استعمال سكني أو في إطار الترقية العقارية (1)، أو تحديدها على أساس قيمة البناية بالنسبة البناية ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي (2).

1_ تحديد تعريفه رخصة البناء على أساس المساحة التي تختلف بدورها بين البنىات ذات الاستعمال السكني، والبنىات في إطار الترقية العقارية كما يلي:

_ إذا كانت مساحة البناية إلى غاية 200م² تحدد بـ 150 دج إذا كانت ذات استعمال سكني، وبـ 650 دج إذا كانت في إطار الترقية العقارية.

_ إذا كانت مساحة البناية إلى غاية 500م² تحدد بـ 300 دج إذا كانت ذات استعمال سكني، وبـ 400 دج إذا كانت في إطار الترقية العقارية.

_ إذا كانت مساحة البناية إلى غاية 1,000م² تحدد بـ 200 دج إذا كانت ذات استعمال سكني، وبـ 250 دج إذا كانت في إطار الترقية العقارية.

_ إذا كانت مساحة البناية إلى غاية 5,000م² تحدد بـ 100 دج إذا كانت ذات استعمال سكني، وبـ 150 دج إذا كانت في إطار الترقية العقارية.

1- قانون رقم 08-15، مؤرخ في 20 يوليوس سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البنىات وإتمام إنجازها.

_ إذا كانت مساحة البناية إلى غاية 10,000م² تحدد بـ 70 دج إذا كانت ذات استعمال سكني، وبـ 90 دج إذا كانت في إطار الترقية العقارية.

_ إذا كانت مساحة البناية تفوق 10,000م² تحدد بـ 40 دج إذا كانت ذات استعمال سكني، وبـ 50 دج إذا كانت في إطار الترقية العقارية¹.

2_ تحدد تعريفه رخصة البناء على أساس قيمة البناية، بالنسبة للبنايات ذات الاستعمال لتجاري أو الصناعي كما يلي:

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 7.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 100.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 10.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 120.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 15.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 140.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 20.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 160.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 25.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 180.000 دج.

1- أنظر المادة 77 من قانون رقم 17-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 30.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 200.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 50.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 220.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 70.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 240.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تصل إلى غاية 100.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 260.000 دج.

_ إذا كانت قيمة البناية تفوق 100.000.000 دج تكون تعريفه رخصة البناء 300.000 دج¹.

خامسا: الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية: نظم بموجب المادة 56 من قانون المالية

لسنة 2000² التي أسست هذا الرسم على وضع وتعليق الإعلانات بمختلف أنواعها وهي:

_ الإعلانات المضيئة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة بصفة خاصة فوق

هيكل المبنى أو أية ركيزة ما يجعل الإعلان مرئيا في الليل أو النهار.

_ الإعلانات على الأوراق العادية، المطبوعة والمخطوطة باليد.

¹ - أنظر المادة 77 من قانون رقم 17-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.
- لمزيد من التفصيل حول تعريفات مختلف رخص العقارات أنظر: عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص إدارة محلية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، سنة 2017-2018، ص 127، 128.
² - قانون رقم 99-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، السابق ذكره.

_ الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيز، ليس بغرض إطالة بقاءها، سواء تم تحويل هذا الورق وتهيئته، أو كانت هذه الإعلانات مغطاة بزجاج، أو مادة أخرى، أو تم إلصاقها، قبل وضعها على قماش أو قطع معدنية ومسامة: "إعلانات على ورق مجهزة ومحمية".

_ الإعلانات المدهونة، أو بصفة عامة المعلقة في مكان عمومي، حتى ولو كانت غير موجودة على بناية ولا على جدار، أي بعبارة أخرى الإعلانات الأخرى غير تلك المطبوعة أو المخطوطة على ورق.

كما تكون مماثلة للإعلانات المضيئة بالنسبة لتطبيق هذا الرسم:

1_ الإعلانات التجارية المضيئة واللافتات التي تتوفر فيها المميزات النوعية للإعلانات المضيئة كما هي محددة أعلاه.

2_ الإعلانات على الورق، الإعلانات المدهونة واللافتات المضيئة ليلا بواسطة جهاز خاص.

• الصفائح المهنية، من كل المواد، المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسة العمل.

هذا، وتحدد تعريفات (مبالغ) الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية تبعا لنوع، مساحة وعدد هذه الإعلانات المعروضة كما يلي:

_ بالنسبة للإعلانات على الأوراق العادية، المطبوعة والمخطوطة باليد: 200 دج إذا كان

الحجم أقل أو يساوي 1م²، و300 دج إذا كان الحجم أكبر من 1م².

_ بالنسبة للإعلانات على ورق مجهزة ومحمية: 400 دج إذا كان الحجم أقل أو يساوي 1م²،

و800 دج إذا كان الحجم أكبر من 1م².

_ بالنسبة للإعلانات المدهونة: 1.000 دج إذا كان الحجم أقل أو يساوي 1م²، و1.500 دج

إذا كان الحجم أكبر من 1م².

_ بالنسبة للإعلانات المضاءة: 2.000 دج على المتر المربع أو جزء المتر المربع.

_ بالنسبة للصفائح المهنية: 5.000 دج إذا كان الحجم أقل أو يساوي 0,5م²، و7.500 دج

إذا كان الحجم أكبر من 0,5م² 1.

ويكلف بهذا الرسم الفاعل، الطابع، الناشر، أو من في فائدته وضع الإعلان حسب الحالة².

وتعفى منه الإعلانات المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني³.

الفقرة الثانية: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية.

وهي تلك الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة كل من الولاية والبلدية والصندوق المشترك

للجماعات المحلية بنسب مختلفة.

أولاً: الرسم على النشاط المهني: هو رسم يطبق على رقم الأعمال الإجمالي خارج الرسم على

القيمة المضافة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية، الذين يمارسون نشاط مهني سواء كان حرفي أو

تجاري أو صناعي أو خدماتي. وتوزع حصيلة هذا الرسم كما يلي:

_ الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 0.11%.

_ البلدية: 1.30%.

_ الولاية: 0.59%.

1- المادة 77 من قانون رقم 17-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.

2- للتفصيل أنظر عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 136.

3- أنظر المادة 56 من القانون رقم 99-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2000، السابق ذكره.

وما يلاحظ على هذا التوزيع أن حصة البلدية تمثل حصة الأسد من هذا الرسم.

أما في ما يخص الرسم على النشاط المهني بالنسبة لنشاط نقل المحروقات عبر الأنابيب، فإنه يوزع كما يلي (علما أن نصيب كل بلدية من هذا الرسم يتحدد بمسافة الأنابيب العابرة لتراب البلدية ابتداء من سنة 2003 حيث كان يوزع حسب عدد السكان).

إذ تعتبر المسافة الإجمالية 100% وحصيلة الولاية هي 0,88% وحصصة البلدية 1,96% وحصصة الصندوق المشترك 0,16%¹.

الفقرة الثالثة: الإيرادات المحصلة لصالح الجماعات المحلية والدولة.

وتشمل خاصة ما يلي:

أولاً: الضريبة الجزافية الوحيدة: أنشئت هذه الضريبة بموجب المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007²، التي نصت على: "يحدث ضمن الجزء الثالث من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، باب ثان عنوانه الضريبة الجزافية الوحيدة"، لتحل محل النظام الجزافي القديم للضريبة على الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني والضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات.

ويخضع للضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري.

¹ عبد الحليم شنوف، الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، مخبر التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية في الجزائر، جامعة البليدة 2 الجزائر، سنة 2011، ص 69.

² قانون رقم 24-06، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007.

وكذا المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع والمؤهلين للاستفادة من دعم صناديق: الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري¹.

وتفرض الضريبة الجزافية بمعدل 05% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع، و12% بالنسبة لبقية الأنشطة الأخرى².

ويوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة بتخصيص نسبة 49% لميزانية الدولة و0,5% لغرفة الصناعة والتجارة، و0,01% للغرفة الوطنية للصناعات التقليدية، و0,24% لغرفة الصناعة التقليدية والمهن، و40,25% للبلديات، و05% للولاية، و05% لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية³.

ثانيا: الضريبة (الرسم) على الأملاك: ويخضع للضريبة على الأملاك الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر، وكذا الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر⁴.

ويتشكل وعاء هذه الضريبة من القيمة الصافية في أول يناير من كل سنة، لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص الخاضعون لهذه الضريبة⁵.

1- المادة 282 مكرر 1 من أمر رقم 101-76، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، السابق ذكره.

- انظر كذلك عصام صباغ، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 92.

2- المادة 13 من قانون رقم 10-14، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015.

3- أنظر المادة 282 مكرر 5 من أمر رقم 101-76، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، السابق ذكره.

4- المادة 274 من أمر رقم 101-76، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، السابق ذكره.

5- المادة 275 من أمر رقم 101-76، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، السابق ذكره.

وتفرض الضريبة على الأملاك تصاعديا حسب قيمة هذه الأملاك وفقا للنسب التالية:

_ 0% إذا كان قسط القيمة الصافية الخاضعة للضريبة أقل عن 100,000,000 دج.

_ 0,5% إذا كان من 100,000,001 دج إلى 150,000,000 دج.

_ 0,75% إذا كان من 150,000,001 دج إلى 250,000,000 دج.

_ 1% إذا كان من 250,000,001 دج إلى 350,000,000 دج.

_ 1,25% إذا كان من 350,000,001 دج إلى 450,000,000 دج.

_ 1,75% إذا كان يفوق 450,000,000 دج¹.

وتوزع كما يلي:

_ 60% لصالح ميزانية الدولة.

_ 20% لصالح ميزانية البلدية.

_ 20% لصالح ميزانية الصندوق الوطني للسكن².

ثالثا: الرسم على القيمة المضافة: وهو ضريبة غير مباشرة تفرض على الاستهلاك³، يحصل

بمجرد تقدير الأموال الخاضعة له وذلك عند تداولها أو استهلاكها⁴، أسس بموجب المادة 65 من

قانون المالية لسنة 1991⁵، ليعوض كل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد

الإجمالي على تقديم الخدمات، ولم يدخل حيز التطبيق إلا ابتداء من سنة 1992⁶.

1- المادة 22 من أمر رقم 01-15، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

2- المادة 282 من الأمر رقم 76-101، يتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، معدل ومتمم، السابق ذكره.

3- أي تدفع للخرينة ليس بصفة مباشرة من طرف المستهلك النهائي الذي يعتبر المدين الحقيقي، ولكن من طرف المؤسسة التي هي المدين الشرعي الذي يضمن إنتاج وتوزيع السلع والخدمات.

4- عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 98.

5- قانون رقم 90-36، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991.

6- عصام صياف، المرجع السابق، ص 92.

ويخضع للرسم على القيمة المضافة كل من المنتجون، تجار الجملة، تجار التجزئة، الشركات الفرعية¹.

وتخضع للرسم على القيمة المضافة عمليات البيع والعمليات العقارية والخدمات، من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة، والتي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا². وتخضع له كذلك عمليات الاستيراد³.

ويحصل الرسم على القيمة المضافة بمعدل عادي نسبته 19%⁴، ومعدل مخفض نسبته 9%⁵.

ويوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل كما يلي:

_ 75% لفائدة ميزانية الدولة.

_ 10% لفائدة البلديات مباشرة.

_ 15% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية.

وبالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد كما يلي:

_ 85% لصالح ميزانية الدولة.

_ 15% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية⁶.

¹ - أنظر المادتين 04 و05 من الأمر رقم 102-76، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن الرسوم على رقم الأعمال، المعدل والمتمم.

- للتفصيل أنظر عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 100.

² - المادة 01 من الأمر رقم 102-76، يتضمن الرسوم على رقم الأعمال، المعدل والمتمم، السابق ذكره.

³ - منها ما يخضع للرسم على القيمة المضافة بصفة إجبارية ومنها ما يخضع له بصفة اختيارية وللتنفصيل أنظر عصام صياف، المرجع السابق، ص 101، 102، 103.

⁴ - المادة 26 من القانون رقم 14-16، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017.

⁵ - قانون رقم 11-17، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.

⁶ - أنظر المادة 161 من الأمر رقم 102-76، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال، السابق ذكره، المعدلة بالمادة 37 من القانون رقم 14-16، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، السابق ذكره.

رابعاً: الرسم الصحي على اللحوم أو الرسم على الذبح¹: وهو ضريبة غير مباشرة تحسب على

أساس الكيلو الواحد الصافي للحيوان المذبوح² بتعريفه قدرها 10 دج للكيلو الواحد³.

ويحصل من حيث المبدأ لصالح البلديات التي تقع في إقليمها المذابح التي تتم فيها عملية الذبح⁴.

ويوزع كما يلي:

_ 8,5 دج لصالح ميزانية البلدية.

_ 1,5 دج لصالح حساب التخصيص الخاص رقم 70-302 المعنون بصندوق حماية الصحة

الحيوانية⁵.

أما إذا تم الذبح في مسلخ بلدي مشترك، تدرج حصيلة الرسم في حساب يقيّد خارج ميزانية البلدية التي يوجد على ترابها المسلخ، لتوزع فيما بين البلديات المعنية⁶.

ويدفع لمصلحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، إذا تم تحصيله من مؤسسات التبريد أو

التخزين التي توجد على تراب البلدية ولا تملكها، وكذلك الأمر إذا تم تحصيله عند الاستيراد⁷.

خامساً: الرسم على قسيمة السيارات: تم تأسيسه بموجب المادة 46 من قانون المالية لسنة

1997⁸. ويفرض على كل شخص يملك سيارة مرقمة في الجزائر، بتعريفات مختلفة بالنظر

1- أنظر المادة 446 من الأمر رقم 104-76، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المعدل والمتمم.

2- أنظر المادة 448 من الأمر رقم 104-76، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المعدل والمتمم، السابق ذكره.

3- الأمر رقم 01-09، المؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

4- أنظر المادة 466 من الأمر رقم 104-76، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المعدل والمتمم، السابق ذكره.

5- أنظر المادة 452 من الأمر رقم 104-76، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، السابق ذكره، المعدلة بالأمر رقم 01-09، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، السابق ذكره.

6- أنظر المادة 467 من الأمر رقم 104-76، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المعدل والمتمم، السابق ذكره.

7- أنظر المادة 468 من الأمر رقم 104-76، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، السابق ذكره، المعدلة بالأمر رقم 03-07، المؤرخ في 24 جويلية سنة 2007، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007.

8- أمر رقم 31-96، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997.

خاصة إلى نوع السيارة: سيارات نفعية، نقل المسافرين، مهنية، سياحية، وبحسب قوة وحمولة السيارة.

وتحدد تسعيرة هذا الرسم بحسب جدول تعدده سنويا وزارة المالية¹ وتدفع لدى كل من قابض الضرائب والبريد والمواصلات². وتعفى من هذا الرسم السيارات التابعة للدولة والجماعات الإقليمية، والسيارات الدبلوماسية والقنصلية، والسيارات المجهزة بالعتاد الطبي أو مكافحة الحرائق وتلك الخاصة بالمعوقين.

ويوزع ناتج الرسم على قسيمة السيارات كما يلي:

_ 20% لصالح الصندوق الوطني للطرق والسريعة.

_ 30% لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

_ 50% لصالح ميزانية الدولة³.

وبذلك تم تخفيض حصة صندوق الجماعات المحلية من هذا الرسم مقارنة بما كان مقرر

سابقا، والتي كانت تقدر بـ 80% كاملة مقابل 20% لصالح ميزانية الدولة⁴.

1- المواد 299 وما بعدها من الأمر رقم 103-76، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الطابع.
2- أنظر المادة 301 من الأمر رقم 103-76، يتضمن قانون الطابع، السابق ذكره، المعدلة بالمادة 38 من القانون رقم 02-11، المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003.
3- أنظر المادة 309 من الأمر رقم 103-76، يتضمن قانون الطابع، السابق ذكره، المعدلة بالمادة 09 من القانون رقم 15-18، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016.
4- قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، سنة 2014-2015، ص 98.
- وهيبه براهة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 258.

سادسا: الرسم على الأطر المطاطية: أسس هذا الرسم بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006¹، ويفرض هذا الرسم على كل الأطر المطاطية الجديدة سواء كانت مستوردة أو مصنوعة محليا، وتوزع عائداته كما يلي:

_ 35% لصالح ميزانية الدولة.

_ 35% لصالح البلديات.

_ 30% لصالح الصندوق الخاص للتضامن الوطني².

سابعا: الرسم على الزيوت والشحوم: أنشأ هذا الرسم هو الآخر بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006³، وحددت المادة 66 من قانون المالية لسنة 2018 تعريفة هذا الرسم بـ 18.750 دج عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني، والتي تتجم عن استعمالها زيوت مستعملة، وخصصت مداخل هذا الرسم كما يلي:

_ 34% لصالح الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

_ 32% لصالح ميزانية الدولة.

_ بينما تخصص نسبة 34% حسب الحالة لصالح البلديات أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كما يلي:

لصالح البلدية إذا كانت الزيوت والشحوم مصنعة محليا.

لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إذا كانت الزيوت والشحوم مستوردة⁴.

1- القانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006.

2- المادة 112 من قانون رقم 16-14، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، السابق ذكره.

3- القانون رقم 05-16، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، السابق ذكره.

4- للتفصيل أنظر عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 106.

ثامنا: رسوم أخرى لحماية البيئة: منها الرسم على النفايات الصناعية المؤسس بموجب المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002¹ بمبلغ 16.500 دج عن كل طن مخزون من النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة، والذي تحصل منها البلدية على نسبة 16%² مقابل 48% للصندوق الوطني للبيئة والساحل و36% لميزانية الدولة³.

والرسم على النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية الذي أنشأ بموجب المادة 204 من نفس قانون المالية لسنة 2002، بسعر مرجعي قدره 30.000 دج للطن الواحد، والذي تحصل منه البلديات على نسبة 20%⁴ مقابل 60% للصندوق الوطني للبيئة والساحل و20% لميزانية الدولة⁵.

وكذا الرسم التكميلي على التلوث البيئي الذي أسس بموجب المادة 205 من نفس القانون (قانون المالية لسنة 2002)، ويطبق هذا الرسم على الكميات المنبعثة من الغازات التي تتجاوز حدود القيم، ويحدد هذا الرسم بالرجوع إلى المعدل الأساسي السنوي في المادة 117 من قانون المالية لسنة 1992⁶، والذي تحصل من عائداته البلديات على نسبة 17%⁷ مقابل 50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل و33% لميزانية الدولة⁸.

وعليه، نسجل هنا تخفيض النسب المخصصة للبلدية والتي كانت مقدرة بـ 25% من كل رسم

هذه الرسوم.

1- القانون 01-21، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002.
2- مقابل نسبة 25% كانت مخصصة لها سابقا في ظل قانون 01-21، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، السابق ذكره.
3- أنظر المادة 62 من القانون رقم 17-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.
4- مقابل نسبة 25% كانت مخصصة لها سابقا في ظل قانون 01-21، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، السابق ذكره.
5- أنظر المادة 63 من القانون رقم 17-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.
6- قانون رقم 91-25، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، السابق ذكره.
7- مقابل نسبة 25% كانت مخصصة لها سابقا في ظل قانون 01-21، يتضمن قانون المالية لسنة 2002، السابق ذكره.
8- المادة 64 من القانون رقم 17-11، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق ذكره.
- للتفصيل أكثر حول هذه الرسوم أنظر: عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 106.

ونخلص هنا إلى أنه رغم أن الموارد الجبائية تعد المورد الأساسي للميزانية إلا أنه وبالإضافة أحيانا إلى ضعف النسب المخصصة منها للجماعات المحلية مثلا_ فهي كذلك تتفاوت بينها بالنظر إلى موقع كل جماعة (البلدية خاصة)، ومدى تركيز النشاط الاقتصادي الصناعي والتجاري والسياحي فيها، إضافة إلى صعوبات التحصيل، مما يجعلها غير كافية لتمويل الميزانية وتحقيق التنمية المحلية.

الفرع الثاني: موارد التسيير (موارد الممتلكات).

يصنف المشرع الجزائري الأملاك الوطنية¹ (ومنها الأملاك الوطنية التابعة للجماعات المحلية) تبعا لطبيعتها القانونية إلى أملاك عمومية وخاصة². وتتميز الأملاك العامة عن الأملاك الخاصة للجماعات الإقليمية، بأنها غير قابلة للتصرف (أي التصرفات الناقلة للملكية دون تلك التي لا تتعارض مع تخصيص المال للمصلحة العامة، كشل الملك العام المؤقت أو منح تسييره لأشخاص عامة أو خاصة) وغير قابلة للتقادم والحجز. بينما تعتبر الأموال الخاصة للجماعات الإقليمية قابلة للتصرف فيها بنقل الملكية، في حين تشترك كل من الأموال العامة والأموال الخاصة في ميزتي عدم إمكانية الحجز عليها وعدم قابليتها للتقادم، استنادا إلى أن صاحب الملكية يتمتع بالسلطة³.

1- في البداية صنف المشرع الجزائري الأملاك الوطنية (أملاك الجماعات الإقليمية) حسب طبيعتها القانونية إلى أملاك عامة وخاصة. ثم صنفها حسب معيار قائم على أساس التسيير، وهو ما كرسه القانون 84-16 المتعلق بالأملاك الوطنية، تأثرا بالمبادئ الاشتراكية في هذه الفترة، حيث توسعت ملكية الدولة على حساب الملكية الخاصة، ثم العودة إلى التصنيف الأول أي إلى أملاك عامة وخاصة اعتبارا من دستور 1989، وللتفصيل أنظر قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات"، مرجع سابق، ص 138، 149، 139.

2- أنظر المواد 02 وما بعدها من القانون رقم 90-30، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، السابق ذكره.

3- قدور بن عيسى، المرجع السابق، ص 137.

إن تقسيم الأملاك الوطنية إلى عامة وخاصة تترتب عليه آثار مالية مختلفة باختلاف قواعد تسيير كل نوع، فإذا كانت الأملاك العامة لا تدر مداخيل كبيرة (بالنظر للغرض منها وقواعد تسييرها) فهي مخصصة لإشباع حاجيات النفع العام، ومن ثم فإن الانتفاع بها أو استخدامها يكون من حيث الأصل مجاناً، فحتى وإن كانت الجماعات الإقليمية تتقاضى مقابل الانتفاع بخدماتها مبالغ مالية رمزية، مثل الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق أو المتاحف أو إعاره الكتب من المكتبات العامة. إلا أن الغرض منها ليس تحقيق إيرادات مالية لميزانية الجماعات الإقليمية بل لتغطية نفقات إنشاء وتشغيل وصيانة هذه الأملاك، لذا فإنها تصنف ضمن الأملاك غير المنتجة للمداخيل¹.

أما الأملاك الخاصة وإن كانت تهدف هي الأخرى إلى تحقيق المصلحة العامة، فإنها وبحكم قواعد القانون المدني وقواعد السوق²، بحيث يمكن للجماعات الإقليمية أن تتصرف فيها مثل التصرفات التي يجريها الأفراد على ملكياتهم. تكون موضوع جميع التصرفات المعروفة في التعامل المدني كالبيع والشراء والمبادلة والتأجير، لذا تعرف بالأملاك المنتجة للمداخيل³.

الفقرة الأولى: منتج الأملاك.

وهي موارد مالية ذاتية تصب مباشرة في ميزانيات الجماعات الإقليمية، وتتمثل في كل ما تحصل عليه البلدية والولاية من أموال نتيجة لاستغلال أملاكها، ومن مداخيل هذه الأملاك نذكر:

1- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2016، ص 32، 33.
2- قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات"، مرجع سابق، ص 148.
3- وداد علو، المرجع السابق، ص 33.

_ أيجار العقارات، أو بيعها في حالة ما إذا كانت أعباءها أكثر من مداخيلها مثلا¹.

_ منتج بيع محاصيل الأراضي الفلاحية المغروسة المملوكة للجماعات الإقليمية.

_ حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية، كمنح التراخيص للخواص لشغل أجزاء من الأملاك

العمومية المخصصة للاستعمال الجماعي، شغلا خاصا، مقابل رسوم تدفع إجباريا للبلدية كمواقف

السيارات وإيجار الأراضي المخصصة للأسواق.

_ حقوق الطريق، وتنشأ مثلا بالترخيص لأحد الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بشغل مساحة

من الطريق لمدة معينة، كوضع عتاد البناء على الطريق، إنجاز أشغال إلخ².

الفقرة الثانية: منتج الاستغلال.

ويتمثل في المداخل التي تجنيها الجماعات الإقليمية لقاء الخدمات التي تقدمها للجمهور

ومنها:

_ حقوق الوزن والكيل والقياس.

_ حقوق التخزين والتفريغ.

_ حقوق الدخول للملاعب والمتاحف.

_ مداخيل الحضانات والمخيمات الصيفية.

_ حقوق الأرصفة العمومية التي يدفعها أصحاب المحلات المحاذية للطرق العمومية، والتي

تخصص لصيانة أرصفة الطرق والممرات العمومية¹.

¹ - أنظر في ذلك 19- مرسوم تنفيذي رقم 91-454، مؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كميّات ذلك.

² - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 35، 36.

- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 61.

الفقرة الثالثة: الموارد الأخرى للتسيير.

وتشمل خاصة عائدات الأسهم والسندات للجماعات المحلية والأرباح الناجمة عن عمليات المضاربة في سوق تداول الأوراق المالية، إلا أنه يلاحظ في الحقيقة غياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مربحة، ونفس الشيء بالنسبة للسندات².

وكذا فوائد القروض والديون، حيث يمكن كذلك للجماعات الإقليمية تقديم أموال للغير كديون مؤجلة بفوائد، إلا أنها هي الأخرى إمكانية نظرية غير واقعية، بالنظر إلى غياب الفوائض المالية التي يمكن أن تستعمل في مثل هذه القروض أو بالأحرى بالنظر إلى العجز المالي الذي تعاني منه أغلب الجماعات الإقليمية وتحديدًا البلديات.

وكذا الحصص المالية التي تجنيها الجماعات الإقليمية من الأرباح التي تحققها مرافقها الاقتصادية الصناعية والتجارية³، إلا أن هذه المرافق هي الأخرى عاجزة بدورها تطمح إلى المزيد من الدعم، حيث أن أغلبها قد تم حله بموجب مداوات وقرارات ولائية⁴.

المطلب الثاني: غياب السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة بسبب اللجوء إلى الموارد

الخارجية.

إن عدم كفاية الموارد المالية الذاتية الخاصة بالجماعات الإقليمية، يجبرها على الالتجاء إلى الموارد الخارجية التي تشمل الإعانات المالية الخارجية (الفرع الأول)، وكذا إمكانية اللجوء إلى

1- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 37.

2- المرجع نفسه، ص 38.

3- عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 61.

4- وداد علو، المرجع السابق، ص 38.

الاقتراض (الفرع الثاني)، الأمر الذي يسحب منها في الحالتين، أو يكاد سلطة القرار لصالح الجهات الممولة.

الفرع الأول: الإعانات المالية الخارجية.

وتشمل أساسا إعانات الدولة (الفقرة الأولى)، إعانات الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية (الفقرة الثانية)، إعانات الولايات للبلديات (الفقرة الثالثة)، والهبات والوصايا (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: إعانات الدولة للجماعات المحلية.

وتتمثل في المساعدات التي تقدمها الدولة للجماعات الإقليمية دون إلزامها بردها¹، وهي بذلك تعد أهم الموارد الخارجية التي تستفيد منها الجماعات الإقليمية، بل تشكل المورد الرئيسي لدى الأغلبية منها²، وتوجه هذه المساعدات للمساهمة في الأعباء المالية للهيئات المحلية وتحقيق نوع من المساواة وسد العجز المالي وإعادة التوازن للميزانية³. وتقدم الدولة هذه المساعدات المالية للولاية والبلدية في إطار التسيير أو التجهيز والاستثمار.

أولا: إعانات الدولة للجماعات المحلية في إطار قسم التسيير: وهي الإعانات المالية التي

تقدمها الدولة للولاية والبلدية، خاصة في الحالات التي يحددها القانون، أهمها:

_ عدم كفاية مداخيل الجماعات المحلية مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في

القانون.

_ عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.

1- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 260.
2- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 2، سنة 2007، ص 105 وما بعدها.
- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 59.
3- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مرجع سابق، ص 193.

_ التبعات النَّاجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار.

_ أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا.

_ نقص القيمة للإيرادات الجبائية ولاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه

في قانون المالية.

_ عدم مساواة مداخيل الولايات.

وتخصص هذه الإعانات إلى الغرض الذي منحت من أجله¹.

ثانيا: إعانات الدولة للجماعات المحلية في إطار قسم التجهيز والاستثمار: وتمنح الدولة هذه

الإعانات في حالة عدم وجود فائض في ميزانية الجماعات الإقليمية، أو في حالة عدم كفايته

لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، وبالتالي عجز الجماعات المحلية بمفردها عن إنجاز برامجها

التمموية، وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات والبرامج القطاعية للتنمية².

أ_ إعانات الدولة المقدمة في إطار المخططات البلدية للتنمية: لقد اعتمد المشرع بُعيد

الاستقلال عدة مخططات محلية للتنمية بهدف القضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي

الموروث عن الفترة الاستعمارية، كبرنامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي

وبرنامج التشغيل الكامل، إلا أن تعدد هذه المخططات أدى إلى صعوبة إدراجها ضمن المخطط

الوطني وبالتالي صعوبة تقييمها وتحديد آجال إنجازها، فانعدمت فيها منهجية العمل الموحد³.

1- أنظر المادة 172 من القانون 10-11، يتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادة 154 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

2- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 261، 262.

3- مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 2، سنة 1996، ص 350.

ونظرا للنتائج متفاوتة التي سجلت عند تنفيذها، عمل المشرع على توحيد هذه البرامج من

خلال المخططات البلدية للتنمية ابتداء من سنة 1973¹.

وتشمل برامج المخططات البلدية للتنمية، مجالات التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير

والطرق والتهيئة الحضرية والتربية والتكوين والصحة والنظافة والشباب والرياضة والثقافة والبريد

والمواصلات والأسواق².

وحتى تستفيد البلديات من إعانات الدولة في إطار هذه البرامج، عليها القيام بتحضير قوائم

تسجل بها مجموع العمليات الخاصة بالتجهيز والاستثمار، مع اسم المشروع أو المشاريع والمبالغ

المقدرة لها والدراسات التقنية اللازمة، بعد موافقة السلطة الوصية على هذه القوائم تقدم إعانات من

ميزانية الدولة بعد إشعار البلدية بجميع المشاريع التي تمت الموافقة عليها مع المبلغ الإجمالي لكل

مشروع، وبعد أن يتلقى رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه القوائم يستدعي المجلس للانعقاد من

أجل التصويت على هذه الأموال وتسويتها في الميزانية الإضافية³.

ب_ إعانات الدولة المقدمة في إطار البرامج القطاعية للتنمية: وهي الإعانات التي تقدمها

الدولة للولايات في إطار البرامج القطاعية اللامركزية، وتستهدف تحقيق التوازنات الجهوية، وتعتبر

أهم مصدر للتكفل باحتياجات المواطنين على مستوى كل ولاية⁴، وتشمل مجالات الصناعة

التحويلية، الفلاحة والري، الخدمات، المنشآت الاقتصادية والاجتماعية، التربية والتكوين، المنشآت

1- المرسوم رقم 73-136، المؤرخ في 9 أوت سنة 1973، المتعلق بشروط تسيير وانجاز المخططات البلدية للتنمية.

2- المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المؤرخ في 13 جويلية 1998، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148، المؤرخ في 02 ماي سنة 2009، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

3- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 60، 61.

4- المرجع نفسه، ص 61.

الأساسية الاجتماعية والثقافية¹، البناء ووسائل الإنجاز، حيث تتولى كل ولاية بناءً على اقتراح من المجلس الشعبي الولائي. تسطير برنامج مشاريعها التنموية الخاصة بها²، وهو ما أشارت إليه المادة 73 من قانون الولاية لسنة 2012 التي تنص على: "..... يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية".

وتوزع الأغلفة المالية من طرف وزارة المالية على الولايات بعد استشارة الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية على أساس معيار عام يأخذ بعين الاعتبار عدد سكان الولاية وعدد البلديات وعدد البلديات المراد ترقيتها ومستوى اعتمادات الميزانية المخصصة سابقا، وتسجل باسم الوالي الذي يعتبر الأمر بالصرف على مستوى الولاية.

وتمول المخططات البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير الممركزة عن طريق الميزانية العامة للدولة مما يجعلها تتميز بخاصية السنوية³.

ج. البرامج الجهوية: وهي البرامج التي وضعتها الدولة لفائدة جهات معينة بالنظر إلى ضعف التنمية فيها، وتتمتع هذه البرامج بخاصية التمويل عن طريق حسابات التخصيص الخاص التي تسمح بحماية الإعتمادات وإمكانية نقلها من سنة لأخرى، ومن ثم الإفلات من قاعدة السنوية⁴، وتتمثل أساسا في البرنامج الخاص بالجنوب وبرنامج التطوير الاقتصادي للهضاب العليا.

1- المرسوم التنفيذي رقم 98-227، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق ذكره، وهي نفس القطاعات التي نص عليها ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57، المؤرخ في 23 فيفري 1993، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.

2- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 61.

3- باديس بوخالفة، دعم الدولة لمالية الجماعات المحلية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة سطيف 2 محمد لمين دباغين، مجلد 17، عدد 2، سنة 2020، ص 191.

4- المرجع نفسه، ص 193.

1_ البرنامج الخاص بالجنوب: ممول من الصندوق الخاص بتطوير مناطق الجنوب¹، والذي

تتكون موارده من اقتطاع 02% من إيرادات الجباية البترولية، تخصص لتحسين ظروف المعيشة بهذه المناطق وإعادة الاعتبار للوحدات وأنظمة السقي وفك العزلة واستصلاح الأراضي وربط المنشآت القاعدية والمواصلات، ويعد وزير الداخلية والجماعات المحلية الأمر بالصرف الرئيسي له.

وقدرت تكلفة هذا البرنامج بـ 337 مليار دينار، استفادت منه 10 ولايات هي: أدرار، بشار،

تندوف، بسكرة، الوادي، ورقلة، غرداية، الأغواط، ايليزي، تمنراست².

2_ برنامج التطوير الاقتصادي للهضاب العليا: ممول من صندوق التطوير الاقتصادي

للهضاب العليا³، والذي تتكون موارده من اقتطاع 03% من إيرادات الجباية البترولية، التي تخصص لتمويل نفقات مشاريع الهياكل القاعدية، بغرض تحضير هذه المنطقة لجذب الاستثمارات الاقتصادية، ويعد الوزير المكلف بالمالية الأمر بالصرف الرئيسي له.

وقدرت تكلفة هذا البرنامج بـ 620 مليار دينار، استفادت منه 09 ولايات هي: البيض، النعامة،

سعيدة، تيارت، الجلفة، المسيلة، باتنة، خنشلة، تبسة، إضافة إلى 84 بلدية موزعة عبر 10

ولايات أخرى⁴.

1- المنشأ بالمادة 85 من القانون رقم 02-97، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، السابق ذكره.

2- باديس بوخالفة، دعم الدولة لمالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 193.

3- المنشأ بالمادة 67 من القانون رقم 22-03، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004.

4- باديس بوخالفة، المرجع السابق، ص 193.

الفقرة الثانية: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أنشئ هذا الصندوق بموجب المرسوم التنفيذي 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014¹ بعدما أشار إليه قانون البلدية² والولاية³، ويعد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تطورا للصندوق المشترك للجماعات المحلية⁴ المنشأ سنة 1986⁵، وهو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، مقره بالجزائر العاصمة.

ويعمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية_ من خلال موارده المختلفة المتمثلة في الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة الخاصة بميزانيته المخصصة لتسييره، والهبات والوصايا وكل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق، و المصادر الجبائية التي أقرها له المشرع في مختلف قوانين الضريبة والمالية، وكذا المصادر المخصصة لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية المكلف بتسييرهما⁶ _ على تقديم الإعانات لتمويل التنمية المحلية من خلال تجسيد التضامن فيما بين البلديات والولايات (أولا)، وكذا تحقيق ضمان مواردها المالية (ثانيا).

أولا: مساهمة الصندوق في تحقيق التضامن بين الجماعات المحلية: يكلف صندوق

التضامن والضمان للجماعات المحلية _ قصد تحقيق التضامن بين البلديات والولايات _ بدفع

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسييره.

² - المادة 221 وما بعدها من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره

³ - المادة 176 وما بعدها من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

⁴ - أنظر المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسييره، السابق ذكره.

⁵ - المرسوم التنفيذي 86-266، المؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله.

⁶ - راجع في مصادر تمويل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، يامة إبراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية"، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، العدد الخامس، سنة 2017، ص 609 وما بعدها.

مخصصات مالية من صندوق التضامن للجماعات المحلية تتمثل في تخصيص إجمالي للتسيير 60% وتخصيص إجمالي للاستثمار والتجهيز 40% كما يلي:

أ_ **التخصيص الإجمالي للتسيير:** يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص:

_ منح معادلة التوزيع بالتساوي، وتوجه هذه المنحة لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات والولايات، وتحسب معادلة التوزيع بالتساوي أساساً بالاعتماد على عدد السكان والمركز المالي لكل بلدية وولاية.

_ تخصيص الخدمة العمومية، ويمنح للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العامة. ويدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، ويحسب على أساس معايير تحدد بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

_ إعانات استثنائية، لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جداً.

_ إعانات التكوين والدراسات والبحوث¹.

ب_ **التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:** يسمح التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار للجماعات المحلية بانجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

¹ - انظر المواد من 07 إلى 10 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، السابق ذكره.
- يامة إبراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية"، مرجع سابق، ص 615 وما بعدها.

_ إعانات التجهيز.

_ مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل.

كما يمكن منح إعانات للتجهيز والاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة¹.

ثانيا: دور الصندوق في ضمان الموارد المالية للجماعات المحلية: يكلف صندوق التضامن

الضمان للجماعات المحلية كذلك بضمان الموارد الجبائية التي تسجل ناقص قيمة جبائية المقارنة مع مبلغ تقديراتها، كما يقوم _ في ذات الإطار (الضمان) _ بتقديم إعانات ومساهمات أخرى في هذا المجال.

أ_ دور الصندوق في ضمان التقديرات الجبائية: تشكل الموارد الجبائية التي تقوم على

التقديرات المتوقعة، المصدر الرئيسي لميزانية الجماعات المحلية، إلا أن هذه التقديرات الجبائية التي تبنى عليها الميزانية قد تكون غير دقيقة، أو أنه لا يتم تحصيل كل مبلغ الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعات المحلية المتوقعة تحصيلها، الأمر الذي من شأنه إحداث خلل في الميزانية، الذي ينعكس سلبا على تنفيذ برامج التنمية المحلية. وفي هذه الحالة يتدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال صندوق الضمان لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية مقارنة بالمبلغ الذي تم تقديره².

¹ - أنظر المادتين 12 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، السابق ذكره.

² - أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، السابق ذكره.

ب_ الإعانات الأخرى للصندوق: يكلف الصندوق كذلك بضمان الموارد الجبائية التي سجلت

ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، ويتدخل الصندوق في هذا الإطار فيما يلي:

_ العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب

القوانين والتنظيمات المعمول بها.

_ توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.

_ توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية

ذات الأولوية.

_ تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث أو

طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.

_ تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز

واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

_ الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.

_ منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.

_ القيام بكل الدراسة والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وانجازها

والعمل على نشرها.

_ المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية

وحسين مستواهم.

_ المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات.

_ مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها¹.

الفقرة الثالثة: إعانات الولايات للبلديات.

حيث تتوفر الولاية بصفقتها الجماعية الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي، ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

_ التنمية المحلية ومساعدة البلديات.

_ تغطية أعباء تسييرها.

_ المحافظة على أملاكها وترقيتها².

حيث يقدم المجلس الشعبي الولائي _ في إطار التكامل وانسجام الأعمال التي ينبغي القيام بها _ المساعدة للبلديات، ويمكنه المبادرة بكل الأعمال التي تهدف إلى إنجاز التجهيزات التي بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها، تتجاوز قدرات البلديات³.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي _ حسب قدرات وطابع وخصوصية كل ولاية _ أن يبادر على عائق الميزانية الخاصة بكل ولاية، بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا إنجاز المعالم التذكارية بالتعاون مع البلديات¹.

¹ - الفقرة الثانية من المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، السابق ذكره.

² - المادة 03 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

³ - المادة 74 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

إلا أنه ومادامت ميزانيات الولايات محدودة، فإن هذا الدعم المقدم للبلديات يظل هو الآخر

محدود، إلا استثناءا بالنسبة لبعض البلديات فقط².

الفقرة الرابعة: الهبات والوصايا.

أجاز المشرع الجزائري للبلدية والولاية إمكانية قبول الهبات والوصايا³، وهي تلك الأموال النقدية أو العينية التي يقدمها المواطنون أو المؤسسات أو الشركات أو غيرها من الأشخاص المعنوية إلى الجماعات الإقليمية، بطريقة مباشرة في شكل تبرعات، أو غير مباشرة لانقطاع الوارث لهذه الأموال، مثل وصية أوصى بها أحد الأشخاص قبل وفاته⁴.

هذا، ويتوقف قبول الهبات والوصايا الداخلية (الوطنية) الممنوحة للبلدية ومؤسساتها العمومية، على موافقة المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة، قبل المصادقة عليها من الوالي لتنفيذها. والممنوحة للولاية على موافقة المجلس الشعبي الولائي كذلك بموجب مداولة، وكذلك الأمر بالنسبة للمؤسسات العمومية الولائية متى كانت الهبات والوصايا المقدمة إليها مقرونة بأعباء أو شروط أو تخصيصات خاصة، أما إذا كانت غير مقرونة بهذه الأعباء أو الشروط أو التخصيصات خاصة فتكفي لقبولها موافقة المؤسسات العمومية الولائية ذاتها⁵.

أما الهبات والوصايا الأجنبية الممنوحة للبلدية والولاية على حد سواء، فيتوقف قبولها على

ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية⁶.

1- المادة 75 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

2- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 70.

3- أنظر المادتين 166 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، و133 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

4- وداد علو، المرجع السابق، ص 70.

5- انظر المادة 166 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والمادتين 133 و134 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

6- أنظر المادة 171 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية، السابق ذكره، والفقرة الثالثة من المادة 134 من القانون 07-12، المتعلق بالولاية، السابق ذكره.

الفرع الثاني: القرض.

والقرض هو عقد تحصل بموجبه الجماعات المحلية على أموال من الغير (المؤسسات المالية) مع التعهد بردها بفوائد، فقد أتاح لها المشرع إمكانية الاقتراض من الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط¹، وكذا من بنك التنمية المحلية²، والقرض الشعبي الجزائري وغيره.

إن هذه الوسيلة التمويلية التي يمكن أن تستفيد منها الجماعات الإقليمية، تعد هامة بالنظر إلى عدم كفاية مواردها الذاتية، إلا أنها وبالإضافة إلى كونها من المصادر المالية الخارجية ترتبط الاستفادة منها بجملة من الشروط منها:

_ ضرورة استعمال أموال القروض لتمويل المشاريع التنموية دون تغطية العجز في النفقات العادية، وهو ما تضمنته المادة 174 من قانون البلدية لسنة 2011 التي تنص على: "يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل"، وكذا المادة 156 من قانون الولاية لسنة 2012 والتي تنص كذلك على: "يمكن المجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل"، وعليه يتعين على الجماعات المحلية الاقتراض فقط لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل أي الاقتصادية بالأساس، الأمر الذي يمكنها من تسديد رأسمال هذه القروض وفوائدها في الآجال المحددة³.

على أن يخصص ناتج القروض كإيراد، لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وهو ما تضمنته المادة 195 من قانون البلدية لسنة 2011 التي تنص على: "..... يخصص لتغطية نفقات قسم

1- المؤسس بالقانون رقم 64-227، مؤرخ في 10 أوت سنة 1964، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.

2- المنشأ بالمرسوم رقم 85-85، المؤرخ في 30 أبريل سنة 1985، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية.

3- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 74.

التجهيز والاستثمار ، ناتج القروض" ، لذلك يعتبر تسديد رأسمال القروض من بين نفقات هذا القسم أي قسم التجهيز والاستثمار وهو ما تضمنته المادة 198 من قانون البلدية لسنة 2011 التي تنص على: "..... يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات خصوصا ما يأتي:، تسديد رأسمال القروض"، أما فوائد القروض فتعتبر من بين نفقات قسم التسيير وهو ما تضمنته المادة 198 من قانون البلدية لسنة 2011 والتي تنص على: "يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي:، فوائد القروض.....".

_ أن يكون للمشروع مبررًا اقتصاديا أو اجتماعيا ويستجيب لمعايير أقل تكلفة، وأن يلبي حاجة حقيقية وذات أولوية بالنسبة للمقترض، بالتالي إذا كان للجماعات الإقليمية الحرية في تحديد مبلغ القرض فإنها مقيدة في كيفية الاستعمال¹.

_ استشارة الدولة والسلطة الوصية عن عملية الاقتراض وخاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية².

_ امتلاك القدرة على تغطية تكلفة القروض المرتبطة بالمشروع، بالتالي فالجماعات الإقليمية ملزمة بتقديم ضمانات القدرة على التسديد (مبلغ القرض مع الفائدة) في الأجل المحددة في العقد³.

_ المساهمة الذاتية في تمويل المشروع من طرف الجماعات الإقليمية⁴.

1- مرغاد لخضر، عن وداد علو ، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 75.

2- المرجع نفسه، ص 75.

3- عبيرات لخضر عن وداد علو، المرجع السابق، ص 75.

4- المرجع نفسه، ص 75.

وفضلا عن ضرورة توفير الجماعات الإقليمية لهذه الشروط تخضع عملية الاقتراض لموافقة

السلطة الوصية (رقابة الشرعية ورقابة الميزانية)¹.

إضافة إلى أنه وبصدور القانون 86-12 المتعلق بالبنوك والقانون 90-10 المتعلق بالنقد

والقرض الذي أكد على ضرورة أن قرض البنك فعال، مربح ومحمي، أصبحت الجماعات الإقليمية

تواجه عراقيل في الاقتراض، نظرا لعدم وجود امتيازات بنكية تقدم لها عند عملية الاقتراض.

فلقد أعطى قانون البنوك في إطار الإصلاحات البنكية المستحدثة بموجب هذا القانون

الحرية الكاملة للبنك، في التعامل وفق قوانين السوق الكلاسيكية القائمة فيما يتعلق بمنح القروض

على الأمن والضمان والقدرة على التسديد. في ظل ضعف إمكانيات الجماعات الإقليمية وبالتالي

فهي ليست ضامنة ومطمئنة لاسترجاع القروض، وهو الوضع الذي يجعل من استفاضة الجماعات

الإقليمية من القروض أمرا جد صعب أو معقد يكاد يكون مستحيلا².

ومع ذلك وحتى وإن تحصلت الجماعات الإقليمية على قروض فإنها تكون مخصصة كما

أسلفنا لتمويل مشاريع بذاتها، ومرهقة (في ظل التزامها برد أقساط الديون والفوائد في الآجال

المحددة)، مما يحولها إلى شبه عقود إذعان تكاد تتعدم معها استقلالية الجماعات الإقليمية

وسلطتها التقريرية.

1- عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 66.
- للتفصيل أكثر حول الرقابة على منح القروض المحلية أنظر: وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، مرجع سابق، ص 75 وما بعدها.

2، المرجع نفسه، ص 77، 78.

المبحث الثاني: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف مواردها

البشرية.

يعتبر المورد البشري الثروة الحقيقية للأمم والمورد الأساسي للمنظمات والإدارات العمومية، لكونه يمثل المحرك الحقيقي للموارد الأخرى، وإلا فما قيمة رأس المال المادي والموارد الطبيعية _ على أهميتهما وضرورتهما _ دون توفر العنصر البشري الصالح، الكفاء، المدرب والمعد إعدادا جيدا، لاستغلال هذه الموارد الاستغلال الأمثل¹، فإنجاز وتحقيق أهداف أي منظمة اقتصادية أو إدارة عامة _ مركزية كانت أو محلية كالبديية والولاية _ بالفعالية والكفاءة المطلوبة، يتوقف على مستوى أداء العامل البشري فيها².

واستنادا إلى ذلك، فإن مهمة النهوض بالأعباء الكثيرة للإدارة المحلية، لاسيما في ظل نظام إطلاق الاختصاص المعمول به في الجزائر، وما يترتب عنه من إسناد اختصاصات واسعة للجماعات المحلية، تتطلب ضرورة توافرها _ إضافة إلى الاستقلالية الإدارية والمالية الحقيقية انسجاما مع طبيعتها اللامركزية _ على موارد بشرية تتمتع بالكفاءة والتأطير المطلوب، ما يجعلها قادرة على تحمل المسؤولية، سواء تعلق الأمر بفتة المنتخبين (المطلب الأول)، أو المعينين (المطلب الثاني).

1- العلمي بن عطا الله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية "دراسة حالة ولاية ورقلة"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرياح ورقلة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 111.
2- عبيدة سعاد، قوجيل سهام، أثر التكوين في تحسين أداء الموارد البشرية (دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية)، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة البليدة 2، المجلد 14، العدد 01، سنة 2020، ص 499.

المطلب الأول: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف كفاءة المنتخبين.

كثيرا ما ينعى المنتخب المحلي بضعف الكفاءة والقدرة على التسيير، لأن العملية الانتخابية، التي تبنى على المعايير السياسية أكثر من معايير التأهيل العلمي والكفاءة في التسيير، غالبا ما تفرز منتخبيين لا يتوفرون على أدنى الكفاءات والمؤهلات اللازمة لإدارة الشأن العام على المستوى المحلي، وفقا لما تتطلبه مقاييس التسيير الحديث في مختلف جوانبه خاصة منه الإداري والمالي والاقتصادي، وهي مشكلة حقيقية وواقعية يقدم الكثير من الدارسين حلا لمعالجتها يتمثل في إضافة شرط المؤهل العلمي إلى بقية شروط الترشح لانتخابات المجالس المحلية (الفرع الأول)، في حين تتمسك وجهة النظر المقابلة بأن كفاءة المنتخب المحلي يمكن أن تتحقق بإصلاح النظام الانتخابي وتكريس المزيد من الديمقراطية، دون إضافة هذا الشرط (الفرع الثاني).

الفرع الأول: كفاءة المنتخب المحلي تتحقق بتقييد حق الترشح واشتراط المؤهل العلمي.

تذهب وجهة النظر هذه إلى أن كفاءة المنتخب المحلي لا يمكن أن تتحقق إلا بتقييد حق

الترشح واشتراط المؤهل العلمي، ولو على حساب المبادئ الديمقراطية، وذلك للمبررات التالية:

- فمن الناحية القانونية إن تقييد حق الترشح للانتخابات المحلية بإضافة شرط المؤهل العلمي

لا يعتبر مساسا بمبدأ المساواة¹ المكفول دستوريا بموجب المادة 37 من دستور الجمهورية

الجزائرية لسنة 2020²، التي تعتبر تطورا للمادة 29 من دستور الجزائر لسنة 1996.

1- فايزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، العدد 1، سنة 2013، ص 219.

2- تنص المادة 37 من دستور الجزائر لسنة 2020، السابق ذكره على: "كل المواطنين سواسية أمام القانون، ولهم الحق في حماية متساوية. ولا يمكن أن يتدرج بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرّأي، أو أيّ شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي".

على أساس أن المجلس الدستوري المكلف بالاجتهاد في المسائل الدستورية إرتأى أن: "واعتباراً أن مبدأ المساواة بين المواطنين مثلما أقرته المادة 29 من الدستور، يلزم المشرع بأن يُخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مختلفة لقواعد مختلفة وأن يُخضع الأشخاص المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة"¹.

هكذا تبني المجلس الدستوري فكرة التمييز الإيجابي بين المواطنين، وفسر المادة 29 من الدستور بمعناها الواسع. وقياساً على ذلك لا نجد حرجاً في تقييد حق الترشح للانتخابات المحلية على أساس شرط الكفاءة العلمية، للرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي والتأكد من قدرته على استيعاب خبايا المهام المسندة إليه، حتى يكون في خدمة المصلحة العامة وساهراً على استمرارية مؤسسات الدولة المحلية².

• أما من الناحية الواقعية فقد "أثبت الواقع العملي عجز المنتخب المحلي في التسيير وأداء مهمة تمثيل الشعب التي يستمدّها من الدستور، ولهذا نتساءل حول الغاية من التثبيت بإطلاق حق الترشح ولو على حساب التنمية المحلية؟، في حين أن المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجزائر تنص على ضرورة تفعيل أداء الإدارة المحلية، ولو اقتضى الأمر تقييد بعض الحقوق السياسية، كالحق في الترشح للانتخابات المحلية، ما يسمح للنخب الجزائرية من اقتحام مجال السياسة خدمة لبناء دولة المؤسسات بالكفاءات العلمية"³.

1- رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق / م د / 01، مؤرخ في 13 يناير سنة 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/20010> ، يوم 24 نوفمبر 2020.
2-فايزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، مرجع سابق، ص 219، 220.
3- المرجع نفسه، ص 220.

وإن كانت هذه الفكرة (مبدأ التمييز الإيجابي بين المواطنين بفرض شرط المؤهل العلمي وبالتالي تقييد حق الترشح) قد لاقت انتقاداً في فرنسا، لأنها تمس بحق المساواة المطلقة كمكسب للثورة الفرنسية. إلا أن هذا الانتقاد يكون مقبولاً أكثر في المجتمع الفرنسي حيث تنتشر الثقافة الديمقراطية نتيجة للتجربة الفرنسية العريقة في هذا المجال، أكثر من الجزائر بسبب نقص هذه الثقافة (الديمقراطية) الناجم بدوره عن حداثة التجربة التعددية. ولهذا ينبغي الاعتماد على الكفاءات العلمية لدفع عجلة التنمية بواسطة معارفهم، بعيداً عن الحسابات الشخصية التي أفرزتها الممارسة السياسية الجزائرية، لأن التكوين السياسي للمنتخب المحلي لا يكفي، وإنما ينبغي استكمالته بالتكوين التقني¹.

• إن ما يمكن أن يدعّم وجهة النظر هذه، المتمثلة في فرض المؤهل العلمي كشرط قانوني للترشح للانتخابات المحلية لضمان تحقيق كفاءة المنتخب المحلي، هو أن معايير اختيار الكثير من القيادات الإدارية في الدول النامية، تتحكم فيها عوامل نابعة من طبيعة أنماط السلوك الاجتماعي السائدة في مجتمعات هذه الدول، مثل: المحسوبية السياسية والاجتماعية، وطبيعة النظم العائلية والتركيبة الطبقي.. وكلها عوامل تتحكم في شغل الوظائف القيادية في هذه الدول. الأمر الذي لا يتيح الفرصة في حالات كثيرة لأصحاب الكفاءات العلمية لشغل هذه الوظائف. حيث يعتمد اختيار القيادات الإدارية في كثير من الأحيان على قوة النظام العائلي والطبقي، مما يؤثر في متطلبات الوصول إلى المناصب الإدارية العليا في الجهاز الحكومي أو القطاع العام. كأن يشترط للوصول إلى هذه المناصب مثلاً الانتماء إلى أسرة أو طبقة معينة.

¹- أنظر فائزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، مرجع سابق، ص 220.

وقد تفرض قوة الروابط العائلية أو الطبقية على من يصل إلى المراكز القيادية واجبات إلزامية نحو عائلته أو طبقته على حساب المصلحة العامة، ويصبح بالتالي محكوما بقيم خاصة تؤمن بها العائلة أو الطبقة التي ينتمي إليها¹.

الفرع الثاني: كفاءة المنتخب المحلي تتحقق بتكريس المزيد من الديمقراطية والتكوين.

إن نتيجة إفراز الانتخابات المحلية لمنتخب محلي متمتع بالكفاءة اللازمة، تجعل منه ناجحا في إدارة الشؤون المحلية على مستوى البلدية والولاية بكفاءة واقتدار، لا تتحقق بالضرورة بالإلزام القانوني بالمؤهل العلمي كشرط يضاف إلى بقية شروط الترشح لهذه الانتخابات المحلية، وإنما تتحقق بتكريس المزيد من ضمانات حرية ونزاهة وشفافية العملية الانتخابية تجسيدا للديمقراطية، ولعل من أبرز هذه الإجراءات القادرة على ضمان إنتاج مجالس محلية أكثر كفاءة، هي اعتماد نظام انتخابي _ فيما يتعلق بأسلوب عرض المترشحين (قائمة الترشيحات) _ يتيح للناخبين حرية اختيار ممثليهم على مستوى المجلس الشعبي البلدي والولائي (الفقرة الأولى)، ثم استكمال ما قد تفرزه العملية الانتخابية من نقائص في التأهيل الفني عن طريق التكوين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: اعتماد نظام انتخابي يتيح للناخبين حرية اختيار المرشحين.

إن شرعية المجالس المحلية وكفاءة منتخبيها تتوقف في مستوى معين على نوع النظام الانتخابي المعتمد فيما يتعلق بطريقة عرض المترشحين أي نوع القائمة الانتخابية، ومدى الحرية التي يتيحها للناخبين في اختيار ممثليهم وتحمل مسؤولية هذا الاختيار. وسنعرض فيما يلي أهم أنواع هذه القوائم الانتخابية وعلاقة كل منها بحرية الناخب في الاختيار (أولا)، وكذا تطور أسلوب

1- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 340، 341.

عرض المترشحين (القائمة الانتخابية) في التشريع الجزائري منذ مطلع التعددية السياسية إلى غاية الأمر 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الصادر حديثا (ثانيا).

أولاً: أنواع القوائم الانتخابية: وسنتناول أهم أنواع هذه القوائم وعلاقة كل نوع منها بحرية الهيئة الناخبة في اختيار المرشحين وترتيبهم.

أ_ نظام القائمة المغلقة: هذا النظام لا يتيح للناخب أي حرية في تعديل الترتيب أو استبدال المترشحين، فهو يتيح الفرصة للمترشحين مهما كان وزنهم ومستواهم وعمرهم وجنسهم من الفوز بمقاعد نيابية، فهو يجبر الناخب على اختيار قائمة ما بالرغم من عدم رضاه أو قبوله على كل من فيها، خاصة إذا كانت تربطه علاقة نضالية بحزب ما، أو غيرها من العلاقات الأخرى، فهي وسيلة لترشح أي كان مع الأخذ في الاعتبار الشروط القانونية، مع إمكانية فوزه دون أي اعتبار للكفاءة والنزاهة.

ب_ نظام الاقتراع بالقائمة مع التفضيل (القائمة المفتوحة): يوسع هذا النظام نسبيا من حرية الناخب في ترتيب خياراته بين المترشحين، مما يقلل الصراعات على الترتيب بين المترشحين، فيقل الفساد في شتى أشكاله، فللناخب كامل الحرية في تقديم وتأخير من يشاء وفق ما يرى، وتقل سلطة الحزب في إنجاز مترشح ما حتى ولو كان متقدما في الترتيب في القائمة.

ج_ نظام الاقتراع بالقائمة مع إمكانية المزج: فهو يشابه نظام الاقتراع الفردي إلى حد كبير، فالناخب يعد قائمة المترشحين المناسبين، ويتحرر المترشح من سلطة معدي القائمة أحزابا وأحرارا لاختيار موقع مترشح ما على حساب الآخر، ما يجعله يعتمد على كفاءته ومكانته السياسية،

بالإضافة إلى الشروط المطلوبة في الترشح من قبل الحزب أو قانون الانتخابات، ودون أي اعتبارات أخرى¹.

ثانيا: القائمة الانتخابية في التشريع الجزائري: لقد كان المشرع الجزائري في مرحلة الأحادية

السياسية والحزبية يعتمد على نظام القائمة المفتوحة كأسلوب لعرض المترشحين، والقائمة المفتوحة في هذا النظام تعد أمرا طبيعيا، حيث لم تكن متاحة للناخبين إمكانية أو حرية المفاضلة بين القوائم الحزبية المتعددة للمترشحين، ولا بينها وبين قوائم المترشحين الأحرار بسبب هذه الأحادية، وإنما كان اختيارهم يقتصر فقط على المفاضلة بين مترشحي القائمة الوحيدة لحزب جبهة التحرير الوطني². ليعتمد المشرع على القائمة المغلقة بعد التحول إلى التعددية السياسية منذ دستور 1989، وهذا ما كرسته كل القوانين الانتخابية التالية له (أ)، في حين اعتمد على نظام القائمة المفتوحة لأول مرة في ظل هذه التعددية السياسية بمقتضى النظام الانتخابي المكرس بالأمر رقم 01-21 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (ب).

أ_ اعتماد نظام القائمة المغلقة منذ مطلع التعددية السياسية: رغم الانفتاح السياسي الكبير

الذي جاء به دستور 1989، المتمثل في شقه السياسي، في التحول من الأحادية السياسية والحزبية لحزب جبهة التحرير الوطني إلى التعددية السياسية، بحرية إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي أو الأحزاب، والسماح لهذه الأحزاب والمترشحين الأحرار في حدود الضوابط القانونية

¹ محمد البرج، محمد بن أحمد، تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقة الجزائر، العدد 17، جوان 2017، ص 34، 35.

² تنص المادة 35 من الأمر رقم 24-67، يتضمن قانون البلدية، السابق ذكره على: "يجرر في كل بلدية جدول بنتائج الاقتراع، بحسب التدرج التناقصي، وتبعاً لعدد الأصوات التي يحصل عليها كل مرشح، وفي حالة تساوي الأصوات، تعتبر أصوات الأكبر سناً. يصرح بانتخاب المرشحين الذين يحصلون على أكبر عدد من الأصوات".

وهو ما تضمنته كذلك المادة 21 من أمر رقم 38-69، يتضمن قانون الولاية، السابق ذكره، وكذا المادة 67 من القانون رقم 80-08، يتضمن قانون الانتخابات، السابق ذكره.

التي يحددها قانون الانتخابات في كل مرحلة_ بالمشاركة في الحياة السياسية، ومنها تقديم مرشحين لعضوية المجالس المحلية المنتخبة.

أصبح المشرع الجزائري_ على امتداد هذه الحقبة_ يعتمد على نظام القائمة الانتخابية المغلقة، كأسلوب لعرض المترشحين لانتخابات المجلس الشعبي البلدي والولائي، الأمر الذي لا يسمح للناخبين كما أسلفنا بإعادة ترتيب المترشحين داخل القائمة أو التصويت لصالح مترشح بعينه أو أكثر، حيث يعتمد هذا الأسلوب_ في توزيع المقاعد التي فازت بها كل قائمة_ على احترام الترتيب التنازلي للمترشحين الوارد في ذات القائمة، وهو ما تضمنته المادة 63 من قانون الانتخابات لسنة 1989 التي نصت على: "ترتب قوائم المترشحين لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، ويجب احترام الترتيب التنازلي في توزيع المقاعد". وهي نفس الطريقة التي تبنتها كل القوانين العضوية اللاحقة لقانون الانتخابات لسنة 1989¹، قبل إلغائها بموجب الأمر 01-21 المتضمن قانون الانتخابات الصادر حديثاً.

إن هذه الطريقة_ بالرغم من سلبياتها التي ارتبطت باحتكار الأحزاب السياسية لاختيار المترشحين²، وهيمنة قياداتها على عملية تسمية هؤلاء المترشحين وارتكازها في الغالب على علاقات شخصية مرتبطة بالولاء أو التمويل³_ وإن كانت مبررة في الحقيقة بضرورة تقوية الحياة الحزبية في مطلع التعددية السياسية، إلا أنها أصبحت تقترن شيئاً فشيئاً بظاهرة إقحام المال في

¹ أنظر المادة 79 من الأمر رقم 07-97 والمادة 69 من القانون العضوي رقم 01-12 وكذا المادة 69 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلقة بنظام الانتخابات، السابق ذكرها.

² للمزيد من التفصيل حول احتكار الأحزاب السياسية لعملية اختيار المترشحين أنظر توفيق بوقرن، التنظيم القانوني لدور الأحزاب السياسية في الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، سنة 2018-2019، ص 108.

³ محمد البرج، محمد بن أحمد، تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، مرجع سابق، ص 39.

السياسة والفساد، للحصول على مرتبة متصدر قائمة وبالتالي ضمان النجاح دون قاعدة شعبية أو وزن سياسي حقيقي على حساب إرادة الناخبين في اختيار ممثليهم من المترشحين الآخرين داخل نفس القائمة، وهو ما حدا بالمشرع في قانون الانتخابات الساري المفعول 01-21 إلى التصييص الصريح على ضرورة الفصل بين المال والسياسة، وهو ما تضمنته الفقرة الأخير من المادة 184 من هذا القانون التي تنص على: "يشترط في المترشح للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: _ ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية"، وكذا التحول إلى نظام القائمة المفتوحة.

ب_ النظام الانتخابي في الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

الانتخابات الجديد والتحول إلى أسلوب القائمة المفتوحة: وسنقتصر من التعرض للنظام الانتخابي هنا، على العناصر التي يظهر أنها أكثر ارتباطا بهذا الجزء من الدراسة، المتصل بتكريس المزيد من الديمقراطية لضمان كفاءة المنتخب المحلي، كعنصر التحول إلى نظام القائمة المفتوحة (1)، وكيفيات توزيع المقاعد داخل المجلس (2)، وصولا إلى تعامل المشرع الجزائري في هذا القانون مع فكرة تقييد حق الترشح عن طريق فرض شرط المؤهل العلمي (3).

1_ التحول إلى نظام القائمة المفتوحة: نظرا لسلبات القائمة المغلقة كأسلوب لعرض

المترشحين، المذكورة سابقا، عمد المشرع بموجب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الصادر حديثا 01-21، إلى التحول في هذا الصدد واعتماد أسلوب القائمة المفتوحة، وهو ما تضمنته الفقرة الأولى من المادة 169 منه التي تنص صراحة على: "ينتخب أعضاء المجلس

الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهددة مدتها خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة، وبتصويت تفضيلي دون مزج".

حيث أصبحت عملية الانتخاب تشمل_بالإضافة إلى اختيار الناخب لقائمة واحدة من بين قوائم المترشحين_ التصويت لصالح مترشح أو أكثر من القائمة نفسها¹. الأمر الذي من شأنه تعزيز شرعية المجالس المحلية، وتجسيد حرية وإرادة الناخبين في اختيار ممثليهم داخل هذه المجالس من الكفاءات المحلية، القدرة على النهوض بأعباء الإدارة وتقديم الخدمة العامة على المستوى المحلي لكافة سكان الأقاليم في إطار النصوص القانونية ومقتضيات المصلحة العامة، وتحمل الهيئة الناخبة_ في إطار هذا النظام_ المسؤولية عن سوء الاختيار في الحالة العكسية.

2_ توزيع المقاعد داخل المجلس: يتم توزيع المقاعد المطلوب شغلها على مستوى كل دائرة

انتخابية بين القوائم_ في إطار أحكام المواد 171، 172، 173 و174 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات_ بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، اعتمادا على المعامل الانتخابي، مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، حسب الحالتين:

- الحالة الأولى: حالة حصول قائمة أو أكثر من قوائم المترشحين على نسبة 05% على الأقل من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية: في هذه الحالة توزع المقاعد فقط على القائمة أو القوائم الحاصلة على نسبة 05% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية، وتقصى من عملية التوزيع القائمة أو القوائم التي لم تحصل على هذه النسبة أي 05% على

¹- أنظر المادة 170 من الأمر رقم 01-21، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

الأقل، ويساوي المعامل الانتخابي في هذه الحالة العدد الناتج عن قسمة العدد الإجمالي للأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية منقوص منه عدد الأصوات الذي تحصلت عليه القوائم المقصاة أي التي لم تحصل على نسبة 05% على الأقل في نفس الدائرة على عدد المقاعد المطلوب شغلها في هذه الدائرة الانتخابية. وبالتالي تتم عملية التوزيع اعتماداً على هذا المعامل الانتخابي وفقاً للمراحل والكيفيات التالية:

_ تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي.

_ بعد توزيع المقاعد على القوائم التي حصلت على المعامل الانتخابي، ترتب الأصوات الباقية التي حصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد، والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد، حسب أهمية عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها. وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب.

_ عندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر يمنح المقعد الأخير المطلوب شغله للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر.

• الحالة الثانية: حالة عدم حصول أية قائمة مترشحين على نسبة 05% على الأقل من

الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية: في هذه الحالة تشمل عملية توزيع المقاعد كل القوائم. ويساوي المعامل الانتخابي في هذه الحالة العدد الناتج عن قسمة العدد الإجمالي للأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية. وتتم عملية التوزيع اعتماداً على هذا المعامل وفقاً لمراحل وكيفيات الحالة الأولى.

وبهذا، يمكن القول أن المشرع قد وفق إلى حد كبير في ضبط الحالات والاحتمالات التي يمكن أن تفرزها نتائج انتخابات المجالس المحلية.

هذا، ويظهر انعكاس التحول إلى نظام القائمة المفتوحة جليا في عملية توزيع المقاعد التي تتحصل عليها كل قائمة على مرشحها، والذي جعلته المادة 174 يتم على أساس أهمية الأصوات التي تحصل عليها كل مرشح من مرشحي هذه القائمة، تناسبا مع وزنه السياسي والشعبي الشخصي داخل الدائرة الانتخابية، بما يمثل احتراماً للمنطق الديمقراطي.

على أن يفوز بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة عند تساوي الأصوات بين مترشحي هذه القائمة _ في إطار سياسة التشبيب _ المترشح الأصغر سنا.

فإذا كان التساوي بين مترشح ومترشحة تفوز بهذا المقعد _ في إطار سياسة التمييز الإيجابي لصالح المرأة _ هذه الأخيرة أي المترشحة. هذا ما تقضي به صراحة المادة 174 من الأمر 21-01 التي تنص على: "يتم توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحها حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم.

يفوز بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة عند تساوي الأصوات بين مترشحي القائمة، المترشح الأصغر سنا.

غير أنه، عند تساوي الأصوات بين مترشح ومترشحة، تفوز هذه الأخيرة بالمقعد الأخير المحصل عليه من قبل القائمة".

3_ شرط المؤهل العلمي في القانون العضوي 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات (التقييد

النسبي لحق الترشح): لقد سلك المشرع الجزائري مسلكا وسطا من موضوع أو جدلية (ضمان

تحقيق كفاءة المنتخب المحلي)، بتقييد حرية الترشح عن طريق فرض شرط المؤهل العلمي، أو ترك مسألة الحصول على منتخب محلي يتمتع بالكفاءة والأهلية في إدارة الشؤون المحلية، لإفرازات عملية انتخابية ديمقراطية، يوفر فيها قانون الانتخابات الضمانات الكافية لحرية اختيار الناخبين. ويتضح ذلك في كون أن المشرع وإن كان قد قيد حق الترشح لانتخابات المجالس المحلية، واشترط لذلك ضرورة توفر المترشحين على مستوى تعليمي جامعي، إلا أن هذا التقييد (هذا الشرط) كان في نطاق محدود يمثل ثلث المترشحين على الأقل على مستوى كل قائمة ترشيح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي والولائي، تحت طائلة رفض القائمة، وهذا ما جاءت به المادة 176 التي تنص على: "يتعين على القوائم المتقدمة للانتخابات، تحت طائلة رفض القائمة، ... وأن يكون لثالث (3/1) مترشحي القائمة، على الأقل، مستوى تعليمي جامعي... عندما ينتج عن الثالث عدد غير صحيح، فإن هذا العدد يجبر إلى العدد الصحيح الأعلى لصالح الفئة المذكورة ضمن الفقرة 2 من هذه المادة"، وهو موقف نُثمنه لإيماننا بإمكانية العمل على أن تفرز الساحة المحلية طبيعياً مترشحين ذوي كفاءات علمية عالية، أفضل من اللجوء إلى ضرورة اشتراط ذلك بموجب القانون، مع أهمية وضرورة دور الكفاءات العلمية في كل الأحوال في النهوض بأعباء الإدارة في كل المستويات، وخاصة في مستوى الإدارة المحلية.

الفقرة الثانية: تفعيل سياسة التكوين في تحسين كفاءة المنتخب المحلي.

إن ما يبرز ضرورة وألوية التكوين مع التمسك بالشروط العامة للترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة، وعدم إضافة شرط المؤهل العلمي (شهادة جامعية)، هو أنه وحتى في حالة إضافة هذا الشرط، فإنه وإن كنا سنضمن حقيقة توفر المؤهل العلمي في كل أعضاء المجالس

المحلية المنتخبة، إلا أن هذا المؤهل في الوقت نفسه يمكن أن يشمل التخصصات العلمية المختلفة كالتب والهندسة والقانون وعلم الاجتماع والأب والتاريخ وغيرها، دون أن يضمن لنا فقط التخصصات الفنية الدقيقة التي تتطلبها المعايير العلمية والفنية للتسيير الإداري (المحلي).

وهذا ما قد يفتح النقاش مرة أخرى حول إضافة شرط المؤهل العلمي، لكن هذه المرة في تخصصات بعينها، الأمر الذي يقيد حق الترشح مرة أخرى ويحصره ليس في دائرة فئة المتوافرون على شرط المؤهل العلمي العام، وإنما في دائرة أضيق وهي فئة المتحصلون على التأهيل العلمي المتخصص، ويجعل الترشح لعضوية هذه المجالس أشبه بالتقدم إلى مسابقة توظيف تقنية.

وفي هذا السياق يرى الأستاذ نواف كنعان¹ أن اختيار المورد البشري على أساس التخصص الفني، لا يستلزم بالضرورة النجاح في التسيير، حيث يقول: "وبالرغم من أن هذا الاتجاه يلقى قبولاً وتطبيقاً واسعاً في الأجهزة الإدارية ومشروعات التنمية في الدول النامية، إلا أن التطبيقات العملية في هذه الدول أثبتت أن اختيار القيادات المتخصصة على أساس فني لا يعني بالضرورة نجاح هذه القيادات في إدارة المشروعات ذات الطابع الفني، ويرجع (بعض كتاب الإدارة) ذلك إلى أسباب رئيسية أهمها: أن توافر المهارة الفنية لدى القائد المتخصص ليس كافياً وحده لتمكينه من الإحاطة بكل النشاطات التي تتم داخل التنظيم؛ ذلك لأن الموضوعات التي تعرض عليه ليست كلها فنية بل تشمل جوانب إدارية وإنسانية، مما يتطلب توافر قدرات إدارية وإنسانية لحملها. يضاف إلى ذلك سبب آخر هو أن الاتجاه الذي يربط بين الكفاءة المهنية والنجاح في القيادة، قد تجاهل

1- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 341، 342.

حقيقة هامة وهي أن العملية الإدارية تمثل عدة جوانب متشعبة ومتداخلة، الأمر الذي يتطلب إلمام القائد بهذه الجوانب، فالمهارة الفنية وحدها لا تساعده على أداء مهامه بنجاح".

هذا، إذا تعلق الأمر بالمشروعات ذات الطابع الفني، وما بالك بالجماعات الإقليمية التي تعتبر متعددة النشاط في كل ما يخص شؤون الإقليم.

ويقترح الأستاذ كنعان ونوافقه في ذلك لنجاح القيادات الإدارية في الدول النامية في قيادة عمليات التنمية، واتخاذ القرارات الصائبة، ضرورة إعداد القيادات المتخصصة وتدريبها وتطويرها وتنمية القدرات والمهارات الإدارية والإنسانية والذهنية لديها مهما كان نوع تخصصها، لأن التفوق الفني وحده رغم أهميته لا يكفي لضمان النجاح في القيادة¹. بما يؤكد ضرورة إخضاع المنتخب المحلي للتكوين التقني.

أولاً: ضرورة تطوير الإطار القانوني المنظم للتكوين التقني للمنتخب المحلي: إن إخضاع المنتخب المحلي للتكوين التقني في الجوانب الإدارية والمالية خاصة، ضرورة ملحة تتطلبها مسؤولية النهوض بأعباء الإدارة المحلية وفقاً لمتطلبات التسيير العمومي الحديث، وكحل توفيقى يُمكن من الجمع: بين إيجابيات فكرة تعميم حق الترشح من احترام للمبادئ الديمقراطية، وإرادة سكان الإقليم في تسيير شؤونهم بأنفسهم عن طريق ممثلهم في المجالس المحلية المنتخبة بكل حرية، وفي الوقت نفسه تجنب سلبيات هذا التعميم (لحق الترشح) المتمثلة في إمكانية إفراز منتخب محلي لا يتوافر على التأهيل أو التخصص المطلوب، قدر الإمكان.

1- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 342.

وذلك من خلال تكوين ورفع كفاءة المنتخب المحلي عن طريق القيام بدورات تكوينية لصالحه، بغية الرفع من مستوى أداءه والتحكم في ممارسة المسؤوليات المسندة إليه، خدمة للتنمية المحلية. وهو التوجه الذي سلكه المشرع الجزائري اعتبارا من قانون البلدية لسنة 2011، والذي فرض على المنتخب المحلي (البلدي) ضرورة متابعة دورات التكوين التي تتطلبها عملية التسيير، وهو ما تضمنته المادة 39 التي تنص صراحة على: "يلتزم المنتخب المحلي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه".

إلا أن هذا الإطار القانوني المنظم لعملية تكوين المنتخب المحلي، في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية، كان ضعيفا وغير كافيا، لكونه اقتصر على قانون البلدية وأهمل في قانون الولاية لسنة 2012، كما اقتصر داخل قانون البلدية نفسه على نص المادة الوحيدة (39) المذكورة آنفا، دون أية تفاصيل أخرى لتفعيل هذه المادة كتحديد جهاز أو هيئة تسند لها مهمة تكوين المنتخب المحلي، تحديد عدد الدورات المقررة خلال العهدة المحلية، مدة كل دورة، والبرامج المطبقة في التكوين وغيرها¹، وهو ما ينعكس في ضعف تنفيذه، في تكوين المنتخب المحلي والرفع من كفاءته، ويجعله بذلك في غياب هذه التفاصيل القانونية يخضع للسلطة التقديرية للوزارة الوصية (وزارة الداخلية).

وعلى خلاف ذلك في القانون المقارن، كان المشرع الفرنسي واضحا في مسألة التكوين المحلي، حيث نظم الموضوع دون ترك مجال للتأويلات، حيث نص على إنشاء مجلس وطني مهمته تكوين

¹- فائزة يوسف، انعكاسات نقص تكوين المنتخب المحلي على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول آليات إدارة الأزمات على المستوى المحلي، كلية العلوم السياسية جامعة الجزائر، 28 نوفمبر سنة 2017، ص 06.

المنتخبين المحليين، يتكون من شخصيات مؤهلة، تكريسا لحق المنتخب المحلي في اكتساب معارف قاعدية حول التسيير المحلي¹.

وتأسيسا على ما تقدم نأمل أن يسن المشرع الجزائري إطارا قانونيا أكثر وضوحا وتنظيما وتفصيلا، يكون كافيا لتنظيم تكوين المنتخب المحلي لجعله قادرا على النهوض بأعباء الإدارة المحلية، وفقا لمتطلبات التسيير الحديثة.

ثانيا: ضرورة اضطلاع الأحزاب السياسية بدورها في التكوين السياسي للمنتخب المحلي:

تهدف الأحزاب السياسية _ في إطار القوانين والتنظيمات المنظمة للعمل السياسي وبالوسائل الديمقراطية والسلمية _ إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العامة، وهو ما تقضي به المادة 03 من القانون 04-12 المتعلق بالأحزاب السياسية² التي تنص على: "تجمع مواطنين يتقاسمون نفس الأفكار ويجمعون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية". وفي سبيل القيام بمهامها وتحقيق أهدافها، تقوم الأحزاب السياسية بوظيفة تكوين المناضلين وتقديمهم للاستشارات الانتخابية لتجسيد أفكارها ومشاريعها السياسية، من خلال تسيير أو المشاركة في تسيير المؤسسات المنتخبة ومنها المجالس المحلية.

إلا أن الواقع العملي أفرز حقيقة أن الأحزاب السياسية لا تقوم بدورها في التكوين السياسي بالشكل المطلوب، بالنظر لمعطيات واعتبارات مختلفة، لعل من أهمها ضعف مرونة الإطار

1-فايزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، مرجع سابق، ص 221.

2- قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية.

القانوني المؤطر للنشاط السياسي كقانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية¹، مما يعيق حرية تجمع الحزب السياسي بمناضليه²، الأمر الذي عمل المؤسس الدستوري على إصلاحه من خلال دستور الجزائر لسنة 2020 وهو ما يتضح في المادة 52 منه التي تنص على: "حرية التعبير مضمونة.

حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد التصريح بهما. يحدد القانون شروط وكيفيات ممارستها". وكذا المادة 58 التي تنص على: "تستفيد الأحزاب السياسية المعتمدة، ودون أي تمييز، في ظل احترام أحكام المادة 57 أعلاه، على الخصوص، من الحقوق الآتية: _ حريات الرأي والتعبير والاجتماع والتظاهر السلمي...."، وغيرها، في انتظار تنزيل هذه الحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريا إلى مستوى الممارسة العملية بموجب القوانين والتنظيمات.

المطلب الثاني: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف تأطير المعينين.

تعتبر كفاءة المستخدم المحلي من أكبر القضايا ارتباطا بحسن إدارة الشؤون المحلية والنهوض بأعبائها وتقديم خدمة عمومية نوعية، فمهما كانت كفاءة المنتخبين المحليين في قيادة الجماعات المحلية _ بصرف النظر عن اختلاف طموح ونظرة كل من المنتخب والمعين³ _ فإن نجاحهم في

¹ القانون رقم 89-28، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، معدل ومتمم بالقانون رقم 91-19، مؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1991.

² أنظر في ذلك فائزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، مرجع سابق، ص 218، 219.

³ أنظر في مشكل الفصل بين صانعي القرار ومنفذيه: عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 169، 170.

التسيير يتوقف على درجة كفاءة وتأهيل المستخدمين أو المعينين¹، وسنعالج هنا فكرتي مدى استقلال الوظيف المحلي (الفرع الأول)، وكذا ضعف واقع الوظيف المحلي وآفاق تحسينه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضعف استقلال الوظيف المحلي.

ويبدو ذلك من خلال تباين خضوع موظفي الجماعات المحلية لنظام سلمي إداري خاص (الفقرة الأولى)، وكذا مدى تمتعهم بقوانين أساسية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تباين خضوع موظفي الجماعات المحلية لنظام سلمي إداري خاص.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي في المستوى القاعدي من مستويات الإدارة المحلية (البلدية) _ الرئيس الإداري لإدارة البلدية، بما يتيح له ممارسة السلطة السلمية (الرئاسية) على كافة موظفي وعمال البلدية، وهو ما تضمنته المادة 125 من قانون البلدية لسنة 2011 التي تنص على: "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي", وهذا ما يشكل ضمانة أساسية لاستقلال الموارد البشرية للبلدية² برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، في إطار اللامركزية، ويضمن لها بالتالي الاستقلالية في النهوض بأعبائها الإدارية العامة، وفي تنفيذ قرارات (مداولات) هيئتها التقريرية.

أما في المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية (الولاية)، فقد أسند المشرع مهمة رئاسة إدارة الولاية إلى الوالي، بما يتيح له ممارسة السلطة السلمية (الرئاسية) على كافة الموارد البشرية

¹ - أنظر في أهمية كفاءة المستخدم المحلي وسبل تحقيقها وإصلاحها في الدول الأوروبية: محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية "دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية مصر، سنة 2012، ص 870 وما بعدها.

² - عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 73.

المنتمية للأسلاك التابعة للولائية، وهو ما تضمنته المادة 127 من قانون الولاية الحالي لسنة 2012 التي تنص على: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك"، وهو ما يعبر عن تبعية الموارد البشرية للولاية_ بما في ذلك موظفي المصالح الإدارية غير الممركزة على مستوى الولاية_ إلى الرئيس الإداري المعين (الوالي) في إطار عدم التركيز الإداري، ويبرهن بذلك استقلال السلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في مرحلة التنفيذ في يد ممثل السلطة المركزية، خاصة في غياب أية مسؤولية قانونية يتحملها الوالي في حالة امتناعه عن التنفيذ أو في حالة التأخر.

الفقرة الثانية: مدى تمتع موظفي الجماعات المحلية بأنظمة قانونية متميزة (قوانين أساسية).

يخضع موظفو الجماعات المحلية بصفة عامة، لنظام قانوني عام، يتمثل في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹، وما يتفرع عنه من نصوص تنظيمية تختلف في استقلالها عن هذا القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، باختلاف مستويي الإدارة المحلية الجزائرية البلدية والولاية.

فلإن كان المنتمون لأسلاك البلدية الإدارية والتقنية يخضعون لبعض الأحكام المستمدة من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، والقانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية²،

¹ - أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
² - مرسوم تنفيذي رقم 04-08، مؤرخ في 19 يناير سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

فإنهم في أغلب الأحيان يخضعون لأنظمة قانونية خاصة ومستقلة قد تم تقريرها لهم بموجب التنظيم¹.

فإن المنتمين لأسلاك الولاية _شأنهم في ذلك شأن الموظفين المركزيين_ يخضعون في غالب الأحيان في غياب قانون أساسي_ فقط لتلك الأحكام المستمدة من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، والمرسوم التنفيذي رقم 04-08 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية المشار إليه سابقا والساري المفعول حاليا، دون أية خصوصية تقريبا. والذي تنص المادة 02 منه على: "يكون الموظفون الذين ينتمون إلى الأسلاك المشتركة في وضعية الخدمة لدى المؤسسات العمومية والإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح غير الممركزة التي تتبعها والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يكون مستخدموها خاضعون لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"، وهذا ما ينطبق كذلك على موظفي الولاية بالنظر إلى طبيعتها.

1- أنظر المراسيم:

مرسوم رقم 83-348، مؤرخ في 21 ماي سنة 1983، يتضمن القانون الأساسي الخاص للتقنيين بالإدارة البلدية.
مرسوم رقم 83-349، مؤرخ في 21 ماي سنة 1983، يعدل ويتم المرسوم 70-26، مؤرخ في 22 جانفي 1970، المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالأعوان التقنيين بالإدارة البلدية.

مرسوم تنفيذي رقم 89-225، مؤرخ في 05 ديسمبر سنة 1989، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب.
مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.
مرسوم تنفيذي رقم 91-26، مؤرخ في 02 فيفري سنة 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات.

مرسوم تنفيذي رقم 91-27، مؤرخ في 02 فيفري سنة 1991، يحدد قانون الوظائف العليا لإدارة البلدية.
مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الساري المفعول حاليا.

- راجع في ذلك عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 72.

خاصة وأن المرسوم التنفيذي 11-334 الذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، والذي حاول من خلاله المشرع توحيد القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية بمستوياتها (البلدية والولاية) كما يظهر ذلك مبدئياً من تسميته¹، إلا أن المشرع في الحقيقة لم يتعامل بنفس الكيفية فيما يتعلق بإدماج كل من موظفي البلدية (المأخوذون على عاتق ميزانية البلدية) وموظفي الولاية (المأخوذون على عاتق ميزانية الولاية) _ الذين كانوا مشمولين بنصوص تنظيمية أخرى_ في هذا المرسوم أي المرسوم رقم 11-334، ويتضح ذلك من أحكام المادة 18 منه التي جعلت إدماج جل موظفي البلدية بقوة القانون والتي تنص على: "يدمج ويرسم ويعاد ترتيب، ابتداء من تاريخ سريان مفعول هذا المرسوم في الأسلاك والرتب الموافقة المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي الخاص:

_ الموظفين المنتمين للأسلاك والرتب المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فبراير سنة 1991 والمتضمن القانون الأساسي الخاص للعمال المنتمون لقطاع البلديات.

_ الموظفين المنتمين للأسلاك والرتب التابعة للأسلاك المشتركة المحددة في المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 11 محرم عام 1429 الموافق 19 يناير سنة 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية الأخوذون على عاتق ميزانية البلدية.

1- تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على: " تطبيقاً لأحكام المادتين 3 و 11 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يهدف هذا المرسوم إلى توضيح الأحكام الخاصة المطبقة على الموظفين الذين ينتمون إلى أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية وتحديد قائمة الشعب المرتبطة بها وكذا شروط الالتحاق بمختلف الرتب ومناصب الشغل المطابقة".

_ المستشارين التقنيين الخاضعين لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 96-61 المؤرخ في 07 رمضان عام 1416 الموافق 27 يناير سنة 1996 والمتضمن إنشاء منصب مستشار تقني لدى الجماعات المحلية".

بينما تركت المادة 19 من ذات المرسوم الحرية في إدماج موظفي الولاية بناء على طلبهم، والتي تنص صراحة على: "بصفة انتقالية، ولمدة سنة ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية، يدمج ويرسم ويعاد ترتيبهم بناء على طلبهم، في الأسلاك والرتب الموافقة المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي الخاص:

_ الموظفين المنتمين للأسلاك والرتب التابعة للأسلاك المشتركة التي يحكمها المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 11 محرم عام 1429 الموافق 19 يناير سنة 2008 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، المأخوذين على عاتق ميزانية الولاية.

_ الموظفين المنتمين لأسلاك ورتب العمال المهنيين الخاضعين لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 08-05 المؤرخ في 11 محرم عام 1429 الموافق 19 يناير سنة 2008 والمذكور أعلاه المأخوذين على عاتق ميزانية الولاية أو ميزانية البلدية، حسب الشروط التي يحددها هذا القانون الأساسي الخاص.

يسري مفعول الإدماج المنصوص عليه أعلاه، ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم في الجريدة

الرسمية¹.

بصفة مجردة واستنادا إلى ما تقدم يمكن القول أن مدى خضوع موظفي الجماعات الإقليمية لنظام أو أنظمة قانونية خاصة (قانون أساسي)، يقيد القواعد العامة للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، أو خضوعهم لقانون وظيفة إقليمية مستقلة عنه، إنما يعد تعبيراً عن مدى مراعاة المشرع لخصوصية الوظيفة المحلية، وتعبيراً عن مدى الاستقلال البشري للجماعات الإقليمية وعن مدى لامركزيتها واستقلالها.

كما أن التباين في مدى خضوع موظفي كل من البلدية والولاية لأنظمة قانونية خاصة بالنسبة للبلدية، وعامة بالنسبة للولاية، إنما يجد تفسيره في الحقيقة في طبيعة كل منهما، البلدية باعتبارها جماعة عمومية إقليمية، والولاية بصفتها: جماعة عمومية إقليمية، وفي الوقت نفسه دائرة لعدم التركيز الإداري للدولة. وهو ما ينعكس على النظام القانوني المطبق على موظفي كل منهما.

حيث نجد أن الولاية قريبة من السلطة المركزية باعتبارها أداة لتنفيذ سياسة الدولة ومراقبة البلديات من خلال الوالي، وبهذا فإن موظفي الولاية يعدون موظفين غير مركزيين أكثر من أنهم موظفي جماعة محلية²، بخلاف الموظفين البلديين، وحتى فيما يتعلق بهؤلاء، ففي إطار غياب

1- وتأكيذا لذلك أنظر الفرع الثالث أي المواد 35 و36 و37 من الفصل الأول من الباب الثاني من هذا المرسوم (11-334) التي تنظم الأحكام الانتقالية الخاصة بسلك المتصرفين الإقليميين. وهو الأمر الذي تكرر في الأحكام الانتقالية لجل الأسلاك المشمولة بهذا المرسوم.

2- هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص قانون عام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014، ص 76.

تحديد واضح لاختصاصات السلطات البلدية، كانت البلديات لا تمارس فعليا سلطات تسيير

الموارد البشرية لأن كل القرارات خاضعة بطريقة أو بأخرى إلى رقابة الوالي¹.

إن فكرة الاختلاف في الطبيعة بين مستويي الإدارة المحلية في الجزائر، بالإضافة إلى فكرة

تدعيم وحدة الدولة، كانتا المبرر الرئيسي وراء رفض اقتراح تقسيم الوظائف العمومي إلى وطني

ومحلي، الذي جاء به مشروع قانون الوظيفة العامة الحالي 06-2003.

أما في فرنسا يسمح دستورها بموجب المواد 72 إلى 76 منه، في إطار مبدأ الحرية الإدارية

المعترف به للجماعات المحلية_ للبرلمان بحق إنشاء وظيفة عامة إقليمية بموجب قانون³، وتنزيلا

لهذه المبادئ الدستورية صدر القانون 84-53 لتنظيم الوظيفة العامة الإقليمية للبلديات،

المقاطعات، الجهات ومؤسساتها الإقليمية⁴ من أجل تعزيز النظام القانوني للموارد البشرية

المحلية⁵.

فصار بذلك موظفو الجماعات الإقليمية ومؤسساتها العامة موظفين إقليميين بالمعنى القانوني

للمعنى، يخضعون في مختلف مستويات الإدارة الإقليمية للسلطة السلمية للهيئات المنتخبة

الإقليمية، وأعيد بذلك تقسيم المناصب المالية بين الدولة والجماعات المحلية⁶.

وقد أرفقت الدولة الفرنسية استكمال تحويل الاختصاص إلى الجماعات المحلية، بتحويل

موظفين وأعوان عموميين لهذه الجماعات الإقليمية، وسمحت لهؤلاء (موظفي الدولة) الخيار بين

¹ - هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 76.

² - المرجع نفسه، ص 86.

³ - الدستور الفرنسي، المحين إلى غاية سنة 2008، السابق ذكره، <https://www.conseil-constitutionnel.fr>، 2020-12-15.

⁴ - Loi numéro 84-53, du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, Journal officiel de la République française, 27 janvier 1984 rectificatif Journal officiel de la République française, 18 avril 1984.

⁵ - هشام بن ورزق، المرجع السابق، ص 84.

⁶ - المرجع نفسه، ص 84.

البقاء تابعين للوظيف العمومي للدولة أو الانتداب ثم الإدماج في الوظيفة العامة الإقليمية، كما منحت للموظفين المقيمين مهلة زمنية (09 سنوات) اعتباراً من 01-01-1984 لممارسة هذا الحق¹.

لقد تم تعديل قانون الوظيفة العامة الإقليمية لسنة 1984 بمقتضى القانون 87-529 والمعروف بـ "La loi Galland"²، والذي تمت بموجبه تعزيز حرية الجماعات المحلية في مجال توظيف وتسيير المستقبل المهني لموظفيها، واضعاً بذلك حداً للتسيير الوطني، ومعززاً ل ضمانات وحقوق المستخدمين المحليين في: التعيين، السلك، التأديب، الحق النقابي، وإمكانية الانتقال من جماعة إقليمية إلى أخرى، وكذا التكافؤ في الحقوق والانتقال من الوظيفة العامة الإقليمية إلى الوظيفة العامة للدولة³.

ليتم تعديل قانون الوظيفة العامة الإقليمية مرة أخرى (جزئياً) سنة 1994 بالقانون 94-1134⁴، والذي تم بموجبه وضع ضمانات جديدة للمستخدمين الإقليميين، مبعداً عن وظائفهم المخاطر التي تنجم عن التناوب السياسي، كما أكد على مبدأ القابلية للمقارنة الذي يقوم على مفهوم العدالة بين موظفي الدولة والجماعات المحلية، ومبدأ التكافؤ الذي يفرض وجود اقتباس وعدالة في معالجة شؤون كل من موظفي الدولة والجماعات المحلية، بحيث يحصلون على نفس المستحقات عند شغلهم وممارستهم لمهام متساوية⁵.

¹ - هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 85.

² - Loi numéro 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale parue au Journal Officiel du 16 juillet 1987.

³ - هشام بن ورزق، المرجع السابق، ص 85.

⁴ - Loi numéro 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, Journal Officiel numéro 300 du 28 décembre 1994.

⁵ - هشام بن ورزق، المرجع السابق، ص 85.

كما تم سنة 2004_ وبموجب القانون 2004-1809¹ _ إنشاء اللجنة المشتركة لمتابعة تحويل الموظفين بين الدولة والجماعات الإقليمية، كما تستشار هذه اللجنة في مشاريع المراسيم التي تحمل إنشاء إطار وظائف خاصة، في إطار إدماج موظفين من الدولة في الوظيفة الإقليمية، وتعتبر بصفة عامة مختصة بكل ماله مساس أو ارتباط بعلاقة الوظيفة العامة للدولة مع الوظيفة العامة الإقليمية².

واستنادا على ما تقدم، يمكن للمشرع الجزائري أن يستفيد من التجارب الدولية في القوانين المقارنة، للدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العامة الإقليمية، بأن يقتبس منها ما يخدم المصلحة الوطنية مع مراعاة الخصوصية الجزائرية على المستويين الوطني والمحلي.

فوجود وظيفة عامة إقليمية ينسجم مبدئيا مع نظام اللامركزية الإدارية الحقيقية³، فاستقلال الجماعات المحلية (المجالس المحلية المنتخبة) في تسيير مواردها البشرية من خلال استعمال صلاحياتها القانونية في تسيير موظفيها، في إطار هذه الوظيفة العامة المحلية، التي تراعي ببطبيعة الحال_ خصوصية ومصالح موظفي الإدارة المحلية، يقوي دون شك سلطتها التقديرية (سيما في مرحلة التنفيذ)، بما يمكنها في النهاية من ممارسة اختصاصاتها بصورة فعلية.

لذلك يرى الباحث ضرورة اعتماد وظيفة عامة إقليمية في الجزائر، أو على الأقل نظام قانوني خاص (قانون أساسي) في إطار القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، يشمل المنتمين لأسلاك الجماعات الإقليمية بمستوياتها (البلدية والولاية).

¹ - Loi numéro 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² - هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، مرجع، ص 85.

³ - Ahmed Rahmani, Essai d'analyse des factures d'évolution de la gestion des personnels de la fonction public, Revue Idara, Numéro 2, 1997, page 27.

الفرع الثاني: واقع التوظيف المحلي. وسنعرض هنا ضعف وتباين واقع التوظيف المحلي بين

البلدية والولاية (الفقرة الأولى)، وبعض سبل تحسينه لتحقيق الفعالية الإدارية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ضعف وتباين واقع التوظيف المحلي.

تعاني البلديات على المستوى القاعدي من عدة مشاكل تتعلق بمواردها البشرية، تتعكس سلبا

على استقلالها البشري وتبعيتها على سلطتها التقريرية، تتمثل خصوصا فيما يلي:

أولا: مشكلة التضخم الكمي: والتي تجد أسبابها خاصة في سياسة الإدماج العشوائي والارتجالي

المنتهجة من البلدية، نتيجة للدور الاجتماعي الذي لعبته البلدية في امتصاص البطالة المتفشية

في أوساط المجتمع المحلي¹.

حيث أدت محاولات الإدماج العشوائي في الأسلاك البلدية إلى توليد فائض رهيب في عدد

المنتمين لتلك الأسلاك، على حساب المناصب الحقيقية المطلوب شغلها².

إن التضخم في عدد الموارد البشرية التابعة للبلدية يؤدي بطبيعة الحال إلى تضخم كتلة الأجور

في ميزانية البلدية، التي تمثل في المتوسط 70% من ميزانية البلدية³، في شكل نفقات إجبارية إلى

جانب نفقات أخرى ضرورية لا يمكن تجنبها، وهو ما يؤدي إلى استغراق ميزانية البلدية في نفقات

التسيير ذات الطابع الاستهلاكي⁴، ولا يبقى بالتالي أي مجال للنفقات ذات الطابع الاستثماري التي

تساهم بطبيعة الحال في تنمية البلدية.

1- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 75.

2- المرجع نفسه، ص 74.

3- هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 58.

4- انظر كذلك في هذا الصدد: وهيبة برازة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 13، العدد 01، سنة 2016، ص 255.

إن ارتفاع كتلة الأجور تهدد البلديات بالعجز المالي وتجربها بطبيعة الحال إلى اللجوء إلى النفقات الخارجية خاصة منها إعانات الدولة، والتي تكون مشروطة ومخصصة مما يجعل البلدية تفقد معها سلطة اتخاذ القرار.

ثانيا: مشكلة نقص التأطير: والتي تجد أسبابها هي الأخرى لاسيما في ما يلي:

_ عزوف الإطارات عن العمل في البلديات واتجاههم نحو القطاعات المركزية لعدم نوعية عروض العمل البلدية، ونقص الأجور والامتيازات الوظيفية فيها، مقارنة بما تقدمه القطاعات الأخرى.

_ عدم قدرة البلديات على إدماج العناصر الفنية والمؤهلة، نتيجة تشبع الوظيف البلدي من جهة ونتيجة لعدم القدرة على تغطية نفقات التوظيف من جهة أخرى¹.

لذلك تعاني معظم البلديات من ضعف وتردي في مجال التأطير البشري، نتيجة لطغيان العناصر البشرية البلدية التي لا تتلاءم مداركها ولا مستوياتها مع المهام الملقاة على البلدية، ولا مع متطلبات الواقع والعصر، مع الغياب الكبير للكوادر الجامعية والفئات الفنية المتخصصة والمؤهلة، والتي من شأنها النهوض بالبلدية ورفع مستوى التسيير والتنظيم والتخطيط بها، حيث لا تتجاوز نسبة هذه الفئات 4,44% أي بتعداد إجمالي مقدر بـ 5444 كادر من أصل 122,754 عنصر بشري منتمي للأسلاك البلدية المختلفة، وهو رقم منذر بالخطر وامتدني للغاية، إن لم نقل إنه يكاد يكون معدوما مقارنة بالفئات الأخرى سواء الأمية الجاهلة بأبجديات القراءة والكتابة،

1- عادل بوهران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 75.

والحائزة على نسبة كبيرة تقدر بـ 38,76% وبتعداد كلي قدره 47589، أو بالفئات ذات المستويات العلمية البسيطة (ابتدائي، متوسط، ثانوي) بنسبة 56,58%¹.

ولا شك أن مشكلة نقص التأطير على مستوى البلديات أي نقص الكوادر المتخصصة والفنية، تتعكس سلبا وتتجلى في رداءة الخدمة العمومية التي تقدمها مرافقها المختلفة، وفي ضعف التسيير بصفة عامة وتحديدا في المجالات التي تزداد فيها الحاجة إلى التأهيل العلمي والفني كالمجال المالي والتقني، وهذا ما تعكسه في كثير من الحالات ضعف خياراتها ومشروعية أعمالها وتصرفاتها القانونية أو عجزها عن التحرك وانتظارها لتعليمات فوقية في حالات أخرى، مما يفسح المجال للسلطة المركزية لإعمال وسائل الوصاية خاصة منها الإلغاء والحلول وإسداء التعليمات، مما يشكل في النهاية انعكاسا سلبيا على حرية البلدية واستقلالها ومساسا بسلطتها التقريرية.

وعلى الرغم من عمل السلطات المركزية على تخفيف حدة هذه المشكلة، من خلال تكفلها بتكوين المنتميين لأسلاك البلدية، ومن خلال سياسة عقود ما قبل التشغيل Les contra prés emploi² ثم عقود المساعدة على الإدماج المهني والاجتماعي لاسيما منها الإدماج المهني والاجتماعي لحاملي الشهادات³، والتي بمقتضاها تقوم البلدية بتوظيف ذوي الشهادات الجامعية والكفاءات ومختلف الإطارات على أن تتحمل خزينة الدولة أجورهم⁴، إلا أن الوضع لم يتغير بل بقي على حاله.

1- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 74.
 2- مرسوم تنفيذي رقم 98-402، مؤرخ في 02 ديسمبر 1998، يتضمن الإدماج المهني للشباب الحاملين لشهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين خريجي المعاهد الوطنية للتكوين، المعدل والمتمم.
 3- المرسوم التنفيذي رقم 08-126، مؤرخ في 19 أبريل سنة 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني، المعدل والمتمم.
 - المرسوم التنفيذي رقم 08-127، مؤرخ في 30 أبريل سنة 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات.
 4- المرسوم التنفيذي رقم 19-336، المؤرخ في 08 ديسمبر سنة 2019، يتضمن إدماج المستفيدين من جهازي المساعدة على الإدماج المعني والإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات.

وعلي خلاف البلدية تتوفر الولاية في المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية الجزائرية، على الموارد البشرية الكافية من المستخدمين والإطارات المؤهلة القادرة على النهوض بالأعباء الإدارية للولاية¹ _ فبالإضافة إلى المستخدمين الذين توظفهم الولاية على حساب ميزانيتها اللامركزية، لتسيير مصالحها حسب احتياجاتها²، والخبراء الذين تلجأ لتوظيفهم الولاية في إطار التعاقد³ _ نجد مجموعة من الإطارات الإدارية العليا تعينهم الدولة وتعهد لهم بمهام على مستواها: فبالإضافة إلى الوالي الذي يعينه رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي بمقتضى المادة الأولى من المرسوم 99-240، المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. والذي يعهد له القانون بوظيفة مزدوجة بصفته ممثلاً للولاية⁴ وفي نفس الوقت ممثلاً للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة⁵. نجد كذلك مجموعة من الإطارات الإدارية العليا الذين يعينهم رئيس الجمهورية في الولاية بموجب المادة 03 من ذات المرسوم أي المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المذكور التي تنص على: ".... يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية:....."

08- بعنوان الإدارة الإقليمية:

_ الولاية المندوبون.

_ الكتاب العامون للولاية.

_ المفتشون العامون للولايات.

_ رؤساء دواوين الولاية.....

1- فاتح بابا علي، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مرجع سابق، ص 124.

2- أنظر المادة 129 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

3- أنظر المادة 131 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

4- المادة 102 وما بعدها من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

5- أنظر المادة 110 من قانون 07-12، يتعلق بالولاية، السابق ذكره.

_ مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية.

_ مفتشو الولايات.

_ رؤساء الدوائر.....".

وهي أهم الإطارات التي أسندت لها القوانين (التنظيمات) وظائف إدارية هامة على مستوى أجهزة الإدارة العامة للولاية لمساعدة الوالي وتحت سلطته، كما تم توضيح ذلك سابقا بمناسبة دراسة تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي¹.

واستنادا إلى ما تقدم يمكن القول أن الولاية في المستوى الثاني من مستويات الإدارة المحلية _بصرف النظر عن طبيعتها_ تتوفر على الوسائل البشرية _بصرف النظر عن مدى دقة تصنيفها باعتبارها تابعة للولاية أم للدولة على مستوى الولاية_ الكافية (كمًا ونوعًا)، والقادرة على النهوض بأعباء الإدارة على مستوى الولاية، بما في ذلك صلاحية تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي الذي يملك سلطة التقرير دون سلطة التنفيذ، هذه الأخيرة المسندة _في إطار الازدواج الوظيفي المشار إليه سابقا_ إلى الوالي بصفته ممثلًا للولاية.

الفقرة الثانية: سبل تحسين الوظيف المحلي وتحقيق الفعالية الإدارية.

تحسين الوظيف المحلي ضرورة لتحقيق الفعالية الإدارية في تنفيذ السياسة العامة على المستوى المحلي، والنهوض بأعباء الإدارة المحلية من أجل تلبية انشغالات سكان الأقاليم وتحقيق التنمية الشاملة المستدامة. ويتحقق ذلك خاصة من خلال:

¹- راجع في ذلك الصفحة 157 وما بعدها من هذه الأطروحة.

أولاً: تفعيل الأخلاقيات الوظيفية: ويمكن تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية بأنها مجمل المبادئ والقيم والالتزامات التي ينبغي على الموظفين التحلي بها وهم يمارسون واجباتهم وأعمالهم الوظيفية وهذه الأخلاقيات تتأثر وتستمد من قوانين وعادات وثقافة المجتمع وكذا طبيعة المهنة¹. كما يقصد بها ممارسة المهام وفق قوانين الشرف والاستقامة والنزاهة علاوة على الالتزام والتفرغ لممارسة الوظيفة أي عدم الجمع بين أكثر من وظيفة والكتمان المهني، كما يشترط في الموظفين من جهة أخرى الإنصاف والسلوكيات الحميدة².

وتشمل خاصة عناصر: الأداء الشخصي للمهام الوظيفية، الالتزام بالنزاهة والاستقامة، احترام القوانين واللوائح، المحافظة على كرامة الوظيفة، المحافظة على أوقات العمل، الحفاظ على المال العام. وكذا عدم إفشاء الأسرار المهنية، عدم قبول الهدايا، عدم الجمع بين الوظيفة العمومية والأعمال المحظورة بالنص، عدم تجاوز الحدود في ممارسة النشاطات العمومية، وكذا عدم استغلال نفوذ الوظيفة وغيرها³.

• مراجعة وتحيين التنظيمات والإجراءات والأطر القانونية التي ترتبط بتنظيم السلوك الأخلاقي.

• ضرورة تامين الأخلاقيات الوظيفية، في مختلف مراحل المسار المهني للموظف سيما عند الانتقاء والترقية، واختبار مدى نزاهة الموظف بعد مرحلة التربص وإخلاصه للوظيفة.

¹ - سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 13، سنة 2018، ص 792.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010، ص 295.

³ - سهام رابحي، المرجع السابق، ص 792 وما بعدها.

• اعتماد برامج تدريب تأخذ كذلك بعين الاعتبار عناصر: الأخلاق، المصلحة العامة، ثقافة خدمة الآخرين وكيفية تقديمها والعمل على غرس هذه القيم لدى الموظفين في مختلف فترات أو دورات تربية وتكوين الموظفين: إذ من أهم وظائف الإدارة العامة بمرافقتها المختلفة تقديم الخدمة العامة.

• تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني وكذا الأسرة والمساجد لتنمية أخلاقيات الموظف كفرد في المجتمع قبل كونه عوناً على مستوى الإدارة.

• خلق مناهج فعالة لترسيخ الأخلاقيات لتحسين وتوجيه سلوك الموظفين داخل الأجهزة الإدارية.

• الاهتمام بالجانب الاجتماعي للموظف وتبني سياسية ترقية على أساس الكفاءة والخبرات وكذا اعتماد سياسة التحفيز.

• إعطاء الأهمية للنظام غير الرسمي (العلاقات الإنسانية) داخل الإدارة بين الموظفين، من خلال خلق جو تعاون قائم على الاحترام المتبادل بين زملاء الوظيفة وبين الموظفين ورؤسائهم.

• اعتماد الشفافية والمساءلة لتقويم السلوك الأخلاقي وتقويم الاختلالات في جوانب الرقابة والجوانب المالية للحد من الفساد¹.

ولا شك أن القيم الأخلاقية المرتبطة بالوظيفة العامة التي يحملها الموظف باعتبار مصادرها المتمثلة أساساً في الدين والقيم الاجتماعية والذات والقانون_ تنعكس إيجاباً في سلوكه بما يؤدي إلى تحسين أداءه الوظيفي وتحقيق الفعالية الإدارية.

¹ - سهام رابحي، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، الجزائر، الموسم الجامعي 2018-2019، ص 96، 97.

ثانيا: إعطاء المزيد من الأولوية للتكوين:

أ_ مفهوم التكوين: قد تختلف تعاريف التكوين باختلاف الهدف المنشود من كل تعريف ومن هذه التعاريف نذكر "التكوين هو نشاط مخطط يهدف إلى تنمية القدرات والمهارات الفنية والسلوكية للأفراد العاملين، لتمكينهم من أداء فعال ومثمر يؤدي لبلوغ أهدافهم الشخصية وأهداف المؤسسة بأعلى كفاءة ممكنة"¹.

كما يمكن تعريفه بأنه "العملية التي تقوم بها المنظمة أو المؤسسة، بغية تمكين الفرد وتزويده بالمعلومات والمهارات والمعارف والخبرات اللازمة، لأداء وظيفته بكفاءة عالية وفعالية مع اشتراط أن تكون هذه العملية مستمرة ودائمة"²

والتكوين عملية ضرورية وهامة لتحسين كمية ونوعية العمل وتخفيض تكاليف الإنتاج وتحفيز الموظفين، وهو عملية منظمة وهادفة تلجأ إليها الإدارات مهما كان شكلها وطبيعة نشاطها، لتحقيق أهدافها وأهداف الموظفين، وتتمثل أهداف التكوين باختصار فيما يلي:

_ رفع مستوى الأداء والكفاءة الإنتاجية لدى الفرد.

_ تمكين الأفراد من ممارسة الأساليب المتطورة بالفعالية المطلوبة على أساس تجريبي قبل

الانتقال إلى مرحلة التطبيق الفعلي.

_ رفع المستوى المهني والاجتماعي للموظف: من خلال الترقية إلى منصب أعلى وما ستتبعه

من ترفيع في الأجر.

¹ - حسن فنيش، دراسة حول دور التكوين في رفع الكفاءات في الإدارات والمؤسسات العمومية الجزائرية وآفاقه، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، سنة 2017، دون طبعة، ص 21.

² - إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2019-2020، ص 384.

_ إعداد الموظف للقيام بأعمال ذات طبيعة ومواصفات تختلف عن العمل الحالي الذي يقوم

به.

_ تكوين وتنمية وصقل المعارف ومهارات الأفراد بما يتناسب مع احتياجات التكوين ويساهم في

تحقيق أهدافهم وأهداف المنظمة.

_ تذكير الموظفين بقواعد وأساليب الأداء وتعريفهم بما يستحدث من أدوات وأجهزة¹.

_ الرفع من معنويات العاملين: حيث للتدريب أثر كبير على معنويات العاملين إذ عندما يشعر

الفرد أن المؤسسة جادة في تقديم العون له وراغبة في تطويره وتوفير مهنة يعيش منها يزداد

إخلاصه لعمله وبالتالي ينعكس ذلك على علاقته بمؤسسته ويقبل على العمل باستعداد وجداني

دون أن يشعر بالكلل والملل².

ب_ الإطار القانوني للتكوين: بالإضافة إلى اعتبار التكوين من حقوق الموظف التي يقرها له

القانون وهو ما تضمنته المادة 38 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية التي تنص على: "للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال

حياته المهنية"، فقد خصص هذا القانون فصلا من مادتين هو الفصل الخامس من الباب الرابع

منه بعنوان "التكوين"، حيث ألزمت المادة 104 منه الإدارة بضرورة تنظيم دورات التكوين وتحسين

المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تأهيل الموظف وترقيته المهنية وتأهيله لمهام جديدة، وأحالت

¹ - وللتفصيل حول أهداف التكوين أنظر حسن فنيش، دراسة حول دور التكوين في رفع الكفاءات في الإدارات والمؤسسات العمومية الجزائرية وآفاقه، مرجع سابق، ص 22، 23.

² - نور الدين شنوفي، أنظمة آليات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية (سند خاص بالتكوين المتخصص)، من إعداد هيئة التأطير بالمعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، الحراش الجزائر، سنة 2011، ص 67، 68.

المادة 105 على التنظيم لتوضيح كيفية إجراء هذا التكوين من تحديد شروط الالتحاق بالتكوين وتحسين المستوى، كصفات تنظيمة، مدته، واجبات الموظف وحقوقه المترتبة على ذلك.

كما اعتبر المشرع في ذات القانون فيما يتعلق بالترقية، متابعة تكوين مسبق شرط للترقية من فوج إلى فوج أعلى¹.

كما اعتبر أن المسار المهني للموظفين يتم تسييره، في إطار سياسية تسيير تقديرية للموارد البشرية، تركز من خلال المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية والمخططات السنوية أو المتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى².

أما قانون 10-11 المتعلق بالبلدية الساري المفعول فقد جاء مادته 131: "يستخدم مستخدمو المصالح والمؤسسات البلدية من التكوين وتحسين المستوى طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما...".

كما عالجت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 04-08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، فترة التربص الذي يكون مصحوباً بتكوين تحضيري³.

¹ - المادة 109 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق ذكره.

² - المادة 111 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق ذكره.

³ - تنص المادة 84 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق ذكره، على: "يجب على المتربص، حسب طبيعة المهام المنوطة برتبته، قضاء فترة تربص مدتها سنة، ويمكن بالنسبة لبعض الأسلاك أن تتضمن تكويناً تحضيرياً لشغل وظيفته".

وقد أعاد المنظم الجزائري تنظيم موضوع تكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم، سنة 2020، بموجب المرسوم التنفيذي 20-194¹، الذي يهدف إلى تحديد القواعد العامة المتعلقة بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، تاركا تحديد القواعد الخاصة للقوانين القطاعية. ويطبق هذا المرسوم فقط على عمليات التكوين المنظمة في الداخل، ليبقى التكوين وتحسين المستوى المنظم في الخارج خاضعين لأحكام المرسوم الرئاسي 14-196²، وهو تضمنته المادة الأولى منه أي من المرسوم 20-194 التي تنص على: "... يهدف هذا المرسوم إلى تحديد القواعد العامة المتعلقة بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

يبقى التكوين وتحسين المستوى المنظم في الخارج خاضعين لأحكام المرسوم الرئاسي رقم

14-196 المؤرخ في 8 رمضان عام 1435 الموافق 6 يوليو سنة 2014 والمذكور أعلاه".

¹ المرسوم التنفيذي 20-194، المؤرخ في 25 يوليو سنة 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية

الذي ألغى على الخصوص المرسوم التنفيذي المنظم لعملية التكوين سابقا 96-92، المؤرخ في 03 مارس سنة 1996، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، المعدل والمتمم.

² المرسوم الرئاسي رقم 14-196، المؤرخ في 06 يوليو سنة 2014، المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما.

الخاتمة.

ونصل في خاتمة هذه الأطروحة التي عالجنا فيها إشكالية مدى تمتع المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر بسلطة تقريرية فعلية. وقد تمت معالجة هذه الإشكالية في إطار المبادئ العامة لنظرية اللامركزية الإقليمية وتطبيقاتها في الجزائر على مستوى البلدية والولاية، على اعتبار أن سلطة القرار المحلي عنصر ضروري لقيام هذه اللامركزية.

فإذا كانت اللامركزية الإقليمية تفترض إسناد تسيير الشؤون المحلية على مستوى كل إقليم إلى هيئة محلية منتخبة، فإنها تقتضي كذلك أن تكون هذه الهيئات المحلية مستقلة تتمتع بسلطة القرار لإدارتها تحت إشراف ورقابة الدولة.

واستنادا إلى ذلك فإن السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة الجزائرية _ في إطار تطبيق اللامركزية الإقليمية على مستوى البلدية والولاية _ إنما تفترض ضرورة توفير الضمانات القانونية اللازمة للحرية الإدارية، والإمكانات المادية والبشرية الكافية لممارستها فعليا، في إطار الأطر الرقابية الفعالة الضامنة لشرعيتها في ظل وحدة القانون والدولة. بما من شأنه أن يحقق أهداف اللامركزية الإقليمية، ليس على المستوى السياسي فقط عن طريق تشكيل هذه المجالس بأسلوب الانتخاب وتحقيق الديمقراطية المحلية، وإنما كذلك على مستوى النهوض بأعباء الوظيفة الإدارية على المستوى المحلي، وهو ما يمكن في النهاية _ في حدود الإمكانيات المتوفرة _ من تقديم الخدمة العامة والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة الشاملة والمتوازنة على مستوى كل بلديات وولايات الوطن.

وقد أفضت هذه الدراسة عموماً إلى جملة من النتائج والاقتراحات أهمها:

أولاً: النتائج.

أ_ لقد تبنتي المؤسس الدستوري منذ البداية اللامركزية الإدارية التي يمثل قاعدتها المجلس المحلي المنتخب، وهو ما تنص عليه المادة 19 من الدستور الجزائري لسنة 2020: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، إلا أنه لم يتضمن نص صريح يؤسس لحرية الجماعات الإقليمية في اتخاذ القرارات اللازمة لممارسة اختصاصاتها.

إضافة إلى أن الدستور الجزائري ورغم اعترافه بالبلدية والولاية كجماعات محلية وهو ما جاء في المادة 17 من ذات الدستور التي تنص على: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية...". إلا أنه يمكن القول أن الدستور الجزائري أغفل النص عن الكثير من المبادئ والضمانات الدستورية الكفيلة بتجسيد اللامركزية والاستقلالية الإدارية، التي تشكل المقومات الأساسية للحرية الإدارية والسلطة التقريرية الفعلية:

_ كمنح الشخصية القانونية للبلدية والولاية.

_ مبدأ الحرية الإدارية.

_ غياب النص على الموارد المالية التي يمكن أن تستفيد منها الجماعات المحلية، والتي

ينبغي أن تشمل الضرائب والرسوم المحلية.

وهو ما يعني أن المؤسس الدستوري قد ترك هذه المبادئ إلى السلطة التقديرية للمشرع العادي، لتنظيمها بموجب القانون دون أي تقييد، بما من شأنه أن يؤدي إلى الحد من نطاق استقلال الإدارة المحلية، وبالتالي الحد من السلطة التقديرية.

إلا أنه يمكن أن نسجل هنا أن دستور سنة 2020 _بالمقارنة مع التعديلات والديساتير السابقة_ قد توسع في تنظيم موضوع الجماعات المحلية، بأن أضاف ضمانتين دستوريتين جديدتين، تتمثل الأولى في ما جاءت به الفقرة الثالثة من المادة 17 منه التي تنص على: "... بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة".

وتتمثل الثانية في مضمون المادة 18 من هذا الدستور والتي تنص على: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز".

وهي إضافات إيجابية في انتظار تفصيلها وتنفيذها بموجب القوانين والتنظيمات.

ب_ لقد اعتبر المشرع الجزائري في مختلف قوانين البلدية والولاية أن المجلس المحلي المنتخب يمثل هيئة المداولة في الجماعة الإقليمية، يعترف له القانون بسلطة القرار عن طريق التداول والتقرير بالأغلبية، أي اتخاذ قرارات نافذة بقوة القانون. إلا أنّ هذه القرارات تحد منها كثيرا شدة وتوسع الرقابة الوصائية وذلك خاصة من خلال:

_ توقيف نفاذ مداوات المجالس المحلية المنتخبة في الحالات التي يحددها القانون على تحقق شرط المصادقة عليها، وإسناد سلطة هذه المصادقة إلى الإدارة الوصية متمثلة في الوالي

بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي، ووزير الداخلية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي.

_ تعليق نفاذ جل مداولات المجالس المحلية المنتخبة على فوات أجل معين بعد إيداعها بالولاية، ويتمثل هذا الأجل في مُضي واحد وعشرين (21) يوما على تاريخ إيداعها بالولاية، وهو ما تقضي به صراحة المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والمادة 55 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

ج_ يأخذ المشرع الجزائري بأسلوب الانتخاب في تكوين المجالس المحلية المنتخبة، بما يوفر الضمانة الأساسية لقيام اللامركزية الإقليمية، ويشمل هذا الأسلوب (الانتخاب) تشكيل الهيئات التداولية والهيئة التنفيذية البلدية دون الولاية، التي يسندها المشرع _ في إطار الطبيعة المزدوجة للولاية باعتبارها جماعة عمومية إقليمية، وفي نفس الوقت دائرة لعدم التركيز الإداري للدولة _ إلى الوالي المعين.

وقد جاء الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، بعدد الأحكام الجديدة التي من شأنها تعزيز حرية وشفافية ونزاهة وديمقراطية العملية الانتخابية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

1_ إعادة تنظيم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كهيئة محايدة وتكليفها بمهمة إدارة

الانتخابات ومراقبتها.

2_ إعادة تنظيم شروط الترشح للانتخابات المحلية، سواء المتعلقة بالمرشح أو بقائمة المرشحين، سعيًا من المشرع للحصول على منتخب محلي يتمتع بالكفاءة والنزاهة والأهلية، بما من شأنه أن ينعكس إيجابًا على شرعية وأداء المجالس، نذكر منها:

_ إثبات الوضعية تجاه الإدارة الضريبية.

_ ألا يكون المرشح معروفًا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة، وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية. إلا أن هذا الشرط يبدو فضفاضًا يطرح إشكالية إثبات حول وقوع المرشح تحت طائلة هذه الحالة من عدمه، وبالتالي إقصائه من الترشح أو قبوله؟.

_ كما تعد إيجابية لتحقيق الغايات المذكورة: مبدأ المناصفة، سياسة التشبيب وفرض شرط المؤهل العلمي في ثلث مترشحي كل قائمة، التي جاء بها ذات القانون.

3_ حماية حق الترشح بأن يكون رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بمقتضى قرار معلل تعليلاً قانونياً صريحاً، مع قابليته لحق الطعن القضائي على درجتين أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة إقليمياً.

4_ كما أنّ تغيير النظام الانتخابي في شقه المتعلق بالتحوّل إلى نظام القائمة المفتوحة بدلاً من القائمة المغلقة، من شأنه تعزيز تحقيق شرعية المجالس. إلا أن الإبقاء على اعتماد نظام التمثيل النسبي كطريقة لترجمة الأصوات المعبر عنها في الانتخابات المحلية إلى مقاعد، كثيراً ما يفرز مجالس فسيفسائية غير متجانسة، مكوّنة من عدة كتل مختلفة من حيث الانتماء الحزبي

والإيديولوجي، الأمر الذي ينعكس سلباً على أداء هذه المجالس، من خلال التجاذبات السياسية والفكرية الناجمة عن تسبيق مصالح الحزب إضافة إلى المصلحة الشخصية والعائلية على حساب المصلحة العامة، يعدّ أهم العوامل التي تعطل أو تؤخر غالباً اتخاذ قرارات المجالس.

د_ لقد وسّع المشرع مجال اختصاص المجالس المحلية المنتخبة، الناجم عن تبني مبدأ الاختصاص العام كأسلوب لتوزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والمجالس المحلية، حيث يشمل اختصاص المجالس المحلية _ في ظل هذا المبدأ _ كافة الاختصاصات المحددة بموجب القوانين والتنظيمات، وكل الشؤون التي تهم البلدية والولاية، وهو ما يعني اتساع مجال وحرية تدخل وتقرير هذه المجالس في نطاق اختصاصها. إلا أن هذا الاتساع في مجال التقرير يبقى نظرياً وذلك بالنظر خاصة إلى:

_ عمومية وغموض الصلاحيات في الكثير من الحالات يؤدي إلى اختلاطها بصلاحيات هيئات الإدارة الأخرى وخاصة السلطة المركزية، مما أدى إلى جمود المجالس وعدم تحركها إلا بناء على تعليمات السلطة المركزية.

_ كثرة الإحالة على التنظيم الذي يضيّق في كثير من الحالات من هذه الاختصاصات الواسعة.

ه_ لقد وقرّ المشرع للمجالس المحلية المنتخبة الآليات القانونية المعبرة عن استقلالها الإداري عن الدولة، المتمثلة _ بالإضافة إلى أهليتها لإبرام التصرفات القانونية المنتجة لآثارها وتمكينها من امتيازات السلطة العامة وعلى رأسها سلطة القرار _ في حماية سلطتها التقريرية، من خلال:

_ تمكين البلدية من آلية الطعن القضائي ضد قرارات الوصاية التي تُلغى مداوات المجلس الشعبي البلدي أو ترفض المصادقة عليها. إلا أنها تظل _ في أحيان كثيرة _ إمكانية نظرية غير مفعلة واقعيًا.

_ كما نسجل بإيجابية _ في ذات السياق _ تحول المشرع بموجب القانون 07-12 المتعلق بالولاية، من الرقابة الوصائية على مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى الرقابة القضائية عليها من المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً. إلا أن هذا التحول اقتصر على رقابة الإلغاء دون المصادقة التي تبقى من اختصاص الوصاية، ودون حماية لقرارات المجلس في حالة رفض هذه المصادقة، فضلاً عن كون القانون لم يحدد من يمثل الولاية في المنازعة القضائية.

_ رغم الاستقلال المالي الذي يعترف به القانون للبلدية والولاية، إلا أنه استقلال شكلي ويتضح ذلك في ضعف مواردها المالية الذاتية الجبائية خاصة باعتبارها المورد الأساسي للميزانية، وكذا ضعف المردود المالي لممتلكاتها، بما يضيق من خياراتها وحريتها في المبادرة والتدخل، ويحد من سلطتها في اتخاذ القرار وتنفيذه، فضلاً عن سوء التسيير في حالات أخرى.

_ ضعف الموارد البشرية للجماعات المحلية فيما يتعلق بالكفاءة والتأهيل، نتيجة لضعف سياسة التكوين والتدريب، وضعف إطارها القانوني خاصة فيما يتعلق بتكوين المنتخبين، وكذا بسبب اعتماد نظام وظيفي عام لا يراعي خصوصية الوظيفة على المستوى المحلي.

ثانياً: الاقتراحات والتوصيات.

استناداً إلى ما تم التوصل إليه من نتائج نقدم مجموعة من الاقتراحات علّها تساهم ولو بالقدر اليسير في النهوض بواقع الجماعات الإقليمية وتعزيز سلطتها التقريرية، تتمثل خاصة فيما يلي:

1_ ضرورة التأسيس الدستوري للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة، وكذا التنصيص على أهم مبادئ ومقومات اللامركزية الإقليمية، كالاقرار الدستوري للبلدية والولاية بالشخصية المعنوية، والاعتراف لها بمبدأ حرية التسيير والتدبير، التضامن، والموارد المالية (الجبائية) الكافية لتحقيق أهدافها.

2_ رفع الوصاية الإدارية عن قرارات المجالس المحلية المنتخبة، عن طريق تحويل المصادقة على المداولات المتعلقة بالجوانب المالية إلى جهة مالية فنية متخصصة يكون هدفها الإشراف والتوجيه، وتحويل الرقابة عن طريق الإلغاء إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، لكونها الأقدر على ضمان تحقيق شرعية قرارات المجالس.

3_ استكمال تعديل النظام الانتخابي باعتماد نظام الأغلبية بدلاً من نظام التمثيل النسبي أو الجمع بينهما في تشكيل المجالس المحلية المنتخبة، باعتباره الآلية القانونية الكفيلة بضمان أغلبية ذات انتماء سياسي واحد، الأمر الذي يوفر الانسجام على مستوى كل المجالس البلدية والولائية، وبالتالي القوة في الأداء والفعالية في التقرير والتسيير.

4_ العمل على تجسيد مبادئ وأركان اللامركزية الإقليمية الحقيقية عند وضع النصوص القانونية المنظمة والمتعلقة بالجماعات الإقليمية.

5_ تمكين البلدية والولاية من الموارد المالية الكافية للنهوض باختصاصاتها، ومنحها سلطة

التقرير الكامل بشأنها، من خلال خاصة:

_ تنمية وتثمين الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، وإيجاد الميكانيزمات الكفيلة بتقليص

اللجوء إلى طلب الإعانات المالية من السلطة المركزية، لتحقيق الاستقلالية المالية الفعلية.

_ العمل على إيجاد نظام جبائي محلي فعلي منفصل عن الجباية الوطنية، لتحقيق اللامركزية

المالية.

_ الانفتاح قدر الإمكان على الأفكار والتجارب الحديثة الناجحة في إصلاح وعصرنة الإدارة

وأساليب التسيير وتفعيلها، كإدارة الإلكترونية، الشفافية، الحوكمة ومكافحة الفساد وتحمل

المسؤولية، للمحافظة على المال العام وضمان حسن توظيفه.

6_ التركيز على الرقابة المالية وخاصة منها اللاحقة من خلال تفعيل دور مجلس المحاسبة.

7_ ضرورة سن قانون للوظيفة العامة المحلية منفصل عن القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية، لتحقيق الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية وتحسين أدائها الإداري، وضمان

السرعة وحسن التنفيذ لقرارات هيئاتها التداولية.

8_ توسيع وتطوير وتفعيل الإطار القانوني المنظم لعملية تكوين الموارد البشرية المحلية

وخاصة المنتخبين، وتعميمه ليشمل بالإضافة إلى نواب المجلس الشعبي البلدي نواب المجلس

الشعبي الولائي.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية.

1. التشريعات.

أ_ الدساتير.

1- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية

عدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976 الصادر بالأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22

نوفمبر سنة 1976، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية عدد 94، الصادرة

في 24 نوفمبر سنة 1976.

3- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18، مؤرخ

في 28 فيفري سنة 1989، الجريدة الرسمية عدد 09، الصادرة في 01 مارس سنة 1989.

4- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438،

المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية العدد

76، الصادرة في 08 ديسمبر سنة 1996. المعدل بموجب قانون رقم 02-03، مؤرخ في 10

أفريل سنة 2002، الجريدة الرسمية العدد 25، الصادرة في 14 أفريل سنة 2002، وقانون رقم

08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر

سنة 2008.

5- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 2016، الصادر بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 07 مارس سنة 2016.

6- الدستور الجزائر لسنة 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

ب_ القوانين، الأوامر والقوانين العضوية.

1- قانون رقم 62-155، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1962، يتضمن قانون المالية لسنة 1963.

2- قانون رقم 64-227، مؤرخ في 10 أوت سنة 1964، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.

3- الأمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم.

4- الأمر رقم 67_24، المؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، يتضمن قانون البلدية.

5- الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 23 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية.

6- الأمر رقم 70-20، المؤرخ في 19 فيفري سنة 1970، يتعلق بالحالة المدنية.

- 7- الأمر رقم 70-86، مؤرخ في 15 ديسمبر سنة 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل والمتمم.
- 8- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
- 9- الأمر رقم 76-101، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب المباشر والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم.
- 10- الأمر رقم 76-102، مؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال.
- 11- الأمر رقم 76-103، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الطابع.
- 12- الأمر رقم 76-104، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، يتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المعدل والمتمم.
- 13- الأمر رقم 80-08، مؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، يتضمن قانون الانتخابات.
- 14- قانون رقم 80-12، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1980، يتضمن قانون المالية لسنة 1981.
- 15- قانون رقم 84-09، مؤرخ في 4 فيفري 1984، يتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد.
- 16- قانون رقم 84-16، المؤرخ في 03 جوان سنة 1984، المتعلق بالأموال الوطنية.
- 17- قانون رقم 89-13، مؤرخ في 7 غشت سنة 1989، يتضمن قانون الانتخابات.

- 18- قانون رقم 89-28، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989، يتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، معدل ومتمم بالقانون رقم 91-19، مؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1991.
- 19- قانون رقم 90-06، مؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتضمن قانون الانتخابات.
- 20- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، يتعلق بالبلدية.
- 21- قانون رقم 90-09، مؤرخ في 07 أبريل سنة 1990 متعلق بالولاية.
- 22- قانون رقم 90-23، مؤرخ في 18 غشت سنة 1990، يعدل ويتمم الأمر 66-154، مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- 23- قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، ج.ر 52 لسنة 1990.
- 24- قانون رقم 90-30، مؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية.
- 25- قانون رقم 90-36، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991.
- 26- قانون رقم 91-25، المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، يتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، العدد 65، المؤرخة في 18 ديسمبر سنة 1991، ص 2440.

- 27- أمر رقم 95-22، مؤرخ في 25 أوت سنة 1995، يتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية.
- 28- أمر رقم 96-31، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1996، يتضمن قانون المالية لسنة 1997.
- 29- قانون رقم 97-02، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998.
- 30- أمر رقم 97-07، مؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن نظام الانتخابات.
- 31- قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي سنة 1998، متضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه عمله.
- 32- قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي سنة 1998، متعلق بالمحاكم الإدارية.
- 33- قانون رقم 99-11، مؤرخ في 23 ديسمبر سنة 1999، يتضمن قانون المالية لسنة 2000.
- 34- أمر رقم 01-03، مؤرخ في 20 أوت سنة 2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، المعدل والمتمم.
- 35- أمر رقم 01-04، مؤرخ في 20 أوت سنة 2001، يتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصائصها، متمم بموجب الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فيفري سنة 2008.

- 36 قانون رقم 01-21، مؤرخ في 22 ديسمبر سنة 2001، يتضمن قانون المالية لسنة 2002.
- 37 قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003.
- 38 قانون رقم 03-22، مؤرخ في 28 ديسمبر سنة 2003، المتضمن قانون المالية لسنة 2004.
- 39 قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت سنة 2004، يعدل ويتمم قانون رقم 90-29، مؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، والمتعلق بالتهيئة والتعمير.
- 40 قانون رقم 05-16، مؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006.
- 41 قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم.
- 42 أمر 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- 43 الأمر رقم 06-04، المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006.

- 44- قانون رقم 06-06، مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة.
- 45- قانون رقم 24-06، مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007.
- 46- الأمر رقم 03-07، المؤرخ في 24 جويلية سنة 2007، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007.
- 47- قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 48- قانون رقم 14-08، مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، يتعلق بالأموال الوطنية.
- 49- قانون رقم 15-08، مؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها.
- 50- الأمر رقم 01-09، المؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.
- 51- قانون عضوي رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية.
- 52- قانون عضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات.

- 53- قانون عضوي رقم 04-12 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية.
- 54- قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية.
- 55- قانون رقم 08-14، مؤرخ في 09 أوت سنة 2014، يعدل ويتم الأمر 20-70، المؤرخ في 19 فيفري سنة 1970، يتعلق بالحالة المدنية.
- 56- قانون رقم 10-14، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015.
- 57- أمر رقم 01-15، مؤرخ في 23 جويلية سنة 2015، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.
- 58- قانون رقم 18-15، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016.
- 59- قانون عضوي رقم 10-16، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات
- 60- قانون رقم 14-16، مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017.
- 61- قانون رقم 03-17، مؤرخ في 10 جانفي سنة 2017، يتعلق بالحالة المدنية.

- 62- قانون رقم 17-11، مؤرخ في مؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018.
- 63- قانون عضوي رقم 19-07، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
- 64- قانون عضوي رقم 19-08، مؤرخ في 14 سبتمبر سنة 2019، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 16-10، المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المتعلق بنظام الانتخابات.
- 65- أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.
- ج_ النصوص التنظيمية.**
- ج1_ المراسيم.**
- 1- مرسوم رقم 73-136، مؤرخ في 9 أوت سنة 1973، المتعلق بشروط تسيير وانجاز المخططات البلدية للتنمية.
- 2- مرسوم رقم 80-53، مؤرخ في 1 مارس سنة 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية.
- 3- مرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 يناير سنة 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة.
- 4- مرسوم رقم 83-200، مؤرخ في 19 مارس سنة 1983، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها.

- 5- مرسوم رقم 82-372، المؤرخ في 27 نوفمبر سنة 1982، يتم المرسوم رقم 82-31، مؤرخ في 23 يناير سنة 1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة.
- 6- مرسوم رقم 83-348، مؤرخ في 21 ماي سنة 1983، يتضمن القانون الأساسي الخاص للتقنيين بالإدارة البلدية.
- 7- مرسوم رقم 83-349، مؤرخ في 21 ماي 1985، يعدل ويتم المرسوم 70-26، مؤرخ في 22 جانفي 1970، المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالأعوان التقنيين بالإدارة البلدية.
- 8- مرسوم رقم 83-545، مؤرخ في 24 سبتمبر سنة 1983، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله.
- 9- مرسوم رقم 85-59، مؤرخ في 23 مارس سنة 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات العمومية.
- 10- مرسوم رقم 85-85، مؤرخ في 30 أبريل سنة 1985، المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية.
- 11- مرسوم رقم 86-30، مؤرخ في 18 فبراير سنة 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها.
- 12- مرسوم تنفيذي 86-266، مؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، يتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله.

- 13- مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية سنة 1988، يُنظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.
- 14- مرسوم تنفيذي 89-224 المؤرخ في 05 ديسمبر سنة 1989، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم.
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 89-225، مؤرخ في 05 ديسمبر 1989، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المهنيين وسائقي السيارات والحجاب.
- 16- مرسوم تنفيذي رقم 90-230، مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.
- 17- مرسوم تنفيذي رقم 91-26، مؤرخ في 02 فيفري 1991، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلديات.
- 18- مرسوم تنفيذي رقم 91-27، مؤرخ في 02 فيفري 1991، يحدد قانون الوظائف العليا لإدارة البلدية.
- 19- مرسوم تنفيذي رقم 91-454، مؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفيات ذلك.
- 20- مرسوم تشريعي رقم 93-18، المؤرخ في 23 ديسمبر 1993، يتضمن قانون المالية لسنة 1994.

- 21- مرسوم تنفيذي رقم 93-57، المؤرخ في 23 فيفري 1993، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.
- 22- مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.
- 23- مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية.
- 24- مرسوم تنفيذي رقم 94-217، مؤرخ في 23 جويلية سنة 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها.
- 25- مرسوم تنفيذي رقم 96-92، المؤرخ في 03 مارس سنة 1996، المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، المعدل والمتمم.
- 26- مرسوم تنفيذي رقم 98-227، مؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09-148، المؤرخ في 02 ماي 2009.
- 27- مرسوم تنفيذي رقم 98-402، مؤرخ في 02 ديسمبر 1998، يتضمن الإدماج المهني للشباب الحاملين لشهادات التعليم العالي والتقنيين الساميين خريجي المعاهد الوطنية للتكوين.
- 28- مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، المتعلق بسلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

- 29- مرسوم رئاسي رقم 99-249، مؤرخ في 27 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.
- 30- مرسوم تنفيذي رقم 08-04، مؤرخ في 19 يناير سنة 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.
- 31- مرسوم تنفيذي رقم 08-126، مؤرخ في 19 أبريل سنة 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج المهني.
- 32- مرسوم تنفيذي رقم 08-127، مؤرخ في 30 أبريل سنة 2008، يتعلق بجهاز المساعدة على الإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات.
- 33- مرسوم تنفيذي رقم 09-148، المؤرخ في 02 ماي سنة 2009، يتعلق بنفقات الدولة للتجهيز.
- 34- مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.
- 35- مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.
- 36- مرسوم تنفيذي رقم 13-217، مؤرخ في 18 يونيو سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي.

- 37- مرسوم تنفيذي رقم 13-381، مؤرخ في 19 نوفمبر سنة 2013، يتضمن
صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.
- 38- مرسوم تنفيذي رقم 14-116، مؤرخ في 24 مارس سنة 2014، يتضمن إنشاء
صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.
- 39- مرسوم تنفيذي رقم 14-193، مؤرخ في 03 جويلية سنة 2014، يتضمن صلاحيات
المدير العام للوظيفة العمومية.
- 40- مرسوم رئاسي رقم 14-196، المؤرخ في 06 يوليو سنة 2014، المتضمن تنظيم
التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما.
- 41- مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مؤرخ في 25 يناير سنة 2015، يحدد كفاءات
تحضير عقود التعمير وتسليمها.
- 42- مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، يتضمن تنظيم
الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- 43- مرسوم رئاسي رقم 16-03، مؤرخ في 07 جانفي سنة 2016، يتضمن إنشاء
المرصد الوطني للمرفق العام.
- 44- مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 جويلية سنة 2016، يحدد كيفية
الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

45- مرسوم تنفيذي 19-336، المؤرخ في 08 ديسمبر سنة 2019، يتضمن إدماج

المستفيدين من جهازي المساعدة على الإدماج المعني والإدماج الاجتماعي لحاملي الشهادات.

46- مرسوم تنفيذي 20-194، المؤرخ في 25 يوليو سنة 2020، المتعلق بتكوين

الموظفين والأعوان العموميين وتحسن مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية.

ج2_ القرارات والمناشير الوزارية.

1- القرار الوزاري المشترك، مؤرخ في 21 فيفري 2013، الذي يحدد معايير تخصيص موارد

الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.

2- المنشور الوزاري رقم 2102، مؤرخ في 14 نوفمبر سنة 2012، يتعلق بتحسين العلاقة

بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية.

II. الآراء.

1- رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق / م د / 01، مؤرخ في 13 يناير سنة 2001، يتعلق

بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان.

III. الموثيق.

1- ميثاق الجزائر لسنة 1964، كتاب صادر عن حزب جبهة التحرير الوطني، المطبوعة

الوطنية للكتاب، سنة 1964.

2- ميثاق البلدية، كتيب صادر عن جبهة التحرير الوطني، سنة 1966.

3- ميثاق الولاية لسنة 1969، الصادر بتاريخ 22 ماي سنة 1969، جريدة رسمية عدد 44،

لسنة 1969.

4- الميثاق الوطني، كتاب صادر عن جبهة التحرير الوطني، المطبعة الوطنية للكتاب، سنة

1976.

IV. الكتب العامة والمتخصصة.

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 2006.

2- حسن عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية دراسة مقارنة، دار الجامعة

الجديدة، الإسكندرية مصر، سنة 2015.

3- حسن فنيش، دراسة حول دور التكوين في رفع الكفاءات في الإدارات والمؤسسات العمومية

الجزائرية وآفاقه، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، سنة 2017، دون طبعة.

4- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

الطبعة الثانية، سنة 1982.

5- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية

(دراسة مقارنة المملكة المتحدة - فرنسا - يوغزلافيا - مصر - الأردن)، مكتبة دار الثقافة للنشر

والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة، سنة 1993.

- 6- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2010.
- 7- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر، سنة 1957.
- 8- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة مصر، طبعة منقحة ومزيدة طبقاً لأحدث التعديلات، سنة 1992.
- 9- ظريف بطرس، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، المكتبة الأنجلومصرية، الطبعة الأولى، سنة 1971.
- 10- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، سنة 2010.
- 11- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية _دراسة مقارنة_، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة مصر، الطبعة الأولى، سنة 1973.
- 12- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، سنة 1996.
- 13- عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2013.

- 14- عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض السعودية، دون طبعة، سنة 1992.
- 15- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثانية، سنة 2007.
- 16- عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، سنة 2006.
- 17- عمار بوضياف، التنظيم الإداري بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2010.
- 18- عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2007.
- 19- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2018.
- 20- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2018.
- 21- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، الطبعة الخامسة، سنة 2019.

- 22- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر،
الطبعة الأولى، سنة 2012.
- 23- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة
الأولى، سنة 2012.
- 24- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة
السادسة، سنة 2014.
- 25- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري،
الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة
2005.
- 26- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،
دون طبعة، سنة 1990.
- 27- كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر،
الدار البيضاء، الجزائر.
- 28- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار
هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2008.
- 29- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، دون دار نشر، دون بلد نشر،
الطبعة الثالثة، دون تاريخ نشر.

- 30- محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية "دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية"، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية مصر، سنة 2012.
- 31- محمد الاديموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية -دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، جامعة المنصورة كلية الحقوق قسم القانون العام، سنة 2008.
- 32- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2013
- 33- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2010.
- 34- محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، سنة 2014.
- 35- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، سنة 2009.
- 36- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية "دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، دون طبعة، سنة 1995.

- 37- مدونة الجماعات الإقليمية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، طبعة 2014.
- 38- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1986.
- 39- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء الجزائر، سنة 2010.
- 40- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة السابعة، 2011.
- 41- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الاردن، الطبعة الأولى، الإصدار السادس، سنة 2003.
- 42- نور الدين شنوفي، أنظمة آليات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية (سند خاص بالتكوين المتخصص)، من إعداد هيئة التأطير بالمعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية وتحسين مستواهم، الحراش الجزائر، سنة 2011.
- 43- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، سنة 2004.

.V. الرسائل والمذكرات العلمية.

أ_ رسائل الدكتوراه.

- 1- أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2005-2006.
- 2- إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2019-2020.
- 3- بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - واقع وآفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015.
- 4- توفيق بوقرن، التنظيم القانوني لدور الأحزاب السياسية في الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، سنة 2018-2019.
- 5- سهام رابحي، تحسين الخدمة العمومية على مستوى الإدارة المحلية في الجائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، الجزائر، الموسم الجامعي 2018-2019.

- 6- عبد الحميد بن علي، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.
- 7- عصام صياف، أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص إدارة محلية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2017-2017.
- 8- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة الجزائر، سنة 2005.
- 9- قدور بن عيسى، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015.
- 10- محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، سنة 1983.
- 11- هشام بن ورزق، الإطار القانوني للموارد البشرية البلدية ودورها في خلق التنمية المحلية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون، تخصص قانون عام، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2013-2014.

- 12- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، تاريخ المناقشة 12-05-2016.
- 13- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 11-10-2017.

ب_ رسائل ومذكرات الماجستير.

- 1- زين الدين العماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2016-2017.
- 2- عبد الحميد عيساني، النظام القانوني لمداوات المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2010-2011.
- 3- عبد القادر معيفي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشيخ العربي التبسي تبسة، سنة 2014.

4- العلمي بن عطا الله، علاقة إدارة الموارد البشرية بالتنمية المحلية "دراسة حالة ولاية ورقلة"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2011-2012.

5- عيسى تولمرت، النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، سنة 2002.

6- فاتح بابا علي، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 28 جوان 2010.

7- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية: المبدأ والتطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007.

VI. المقالات العلمية.

1- أحمد غراب، ضرورة التمييز بين مصطلحي الاختصاص والصلاحيية في المجال القانوني، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة 1، العدد 37، سنة 2017.

- 2- أوكيل محمد الأمين، انفتاح المجالس الشعبية المحلية على الجمهور: بين متطلبات التفعيل وتحديات الممارسة، مجلة الدراسات الحقوقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية الجزائر، المجلد 7، العدد 2، جوان 2020.
- 3- باديس بوخالفة، دعم الدولة لمالية الجماعات المحلية، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، مجلد 17، عدد 2، سنة 2020.
- 4- بوزيان مكلل، الاتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، سنة 1999.
- 5- تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 02، سنة 2010، ص 30.
- 6- راضية شيبوتي، الدور الاقتصادي الجديد للجماعات المحلية في ظل أزمة التمويل، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، المجلد 30، العدد 3، ديسمبر 2019.
- 7- طارق قادري، مشاركة المجلس الشعبي البلدي في إعداد المخططات العمرانية في القانون الجزائري، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، سنة 2019.
- 8- طيبي سعاد عمروش، القراءة القانونية لأحكام المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلة آفاق علمية، المركز الجامعي تامنراست الجزائر، المجلد 10، العدد 02، سنة 2018.

- 9- سهام رابحي، أخلاقيات الوظيفة العمومية بين الواقع وآليات التفعيل لتحسين أداء الإدارة للخدمات العامة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 13، سنة 2018.
- 10- عبد الحليم شنوف، الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية، مجلة الاقتصاد والتنمية البشرية، مخبر التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية في الجزائر، جامعة البلدة 2 الجزائر، سنة 2011.
- 11- عبد الرفيع زعنون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز العربي الديمقراطي - ألمانيا، العدد الثاني، فبراير 2019.
- 12- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 2، سنة 2007.
- 13- عبيدة سعاد، قوجيل سهام، أثر التكوين في تحسين أداء الموارد البشرية (دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية)، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة البلدة 2، المجلد 14، العدد 01، سنة 2020.
- 14- فايزة يوسف، عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، سنة 2013.

- 15- فايزة يوسف، تطبيق نظام التمثيل النسبي العقلاني: حتمية للقضاء على انسداد المجالس المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 10، العدد 03، سنة 2019.
- 16- لحبيب بلية، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر (الاختلالات والحلول)، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مجلة علمية سداسية تصدر عن مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد الثاني، العدد 3، سنة 2018.
- 17- محمد البرج، محمد بن أحمد، تأثير نظام الاقتراع على عملية الترشح للانتخابات وعلاقته بالنظام السياسي في الجزائر وتونس، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة الجزائر، العدد 17، جوان 2017.
- 18- محمد حاجي، إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل (حالة البلدية الجزائرية)، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، العدد 16، جوان سنة 2007.
- 19- محمد زغداوي، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة الجزائر، العدد 35، جوان 2011.
- 20- مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 2، سنة 1996.

- 21- عطاالله خضرون، مريم بلبكري، ياسين بن داود، قراءة في مداوات المجالس المنتخبة بين القانون والتنظيم، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثلجي الأغواط، المجلد الأول، العدد الرابع، دون سنة نشر.
- 22- علي خطار شطناوي، التظلم كشرط لقبول دعوى الإلغاء، المجلة القضائية الأردنية، العدد 12، المعهد القضائي، عمان، سنة 1998.
- 23- وهيبة برازة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 13، العدد 01، سنة 2016.
- 24- ليندة أونيسي، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 07، العدد 01، جانفي 2021.
- 25- يامة إبراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إنعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية"، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، العدد الخامس، سنة 2017.

VII. المداخلات.

- 1- فائزة يوسف، انعكاسات نقص تكوين المنتخب المحلي على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول آليات إدارة الأزمات على المستوى المحلي، كلية العلوم السياسية جامعة الجزائر، 28 نوفمبر سنة 2017.

.VIII المواقع الإلكترونية.

1- الموقع: <https://www.constituteproject.org>

2- موقع المجلس الدستوري الفرنسي: <https://www.conseil-constitutionnel.fr>

3- الموقع: www.légirance-gov.fr

4- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/>

ثانيا: باللغة الأجنبية.

I. TEXTES JURIDIQUES.

1- Constitution de la République Française du 4 octobre 1958, Texte intégral en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

2- Loi Numéro 62-155 du 31 décembre 1962 portant loi de finance pour 1963, Journal Officiel Numéro 11 du 31 décembre 1962.

3- Loi Numéro 84-53, du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, Journal officiel de la République française, 27 janvier 1984 rectificatif Journal officiel de la République française, 18 avril 1984.

4- Loi Numéro 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale parue au Journal officiel du 16 juillet 1987.

5- Loi Numéro 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, Journal officiel Numéro 300 du 28 décembre 1994.

6- Loi Numéro 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

II. OUVRAGES.

1- Rivero, droit administratif, Dalloz, 1965.

III. THESES.

1- Ousmane BA, La prise de décisions locales: les procédés pour plus de démocratie, thèse de doctorat de Droit public nouveau régime, école

doctorale des sciences de l'homme et de la société, université de Reims, Champagne-Ardenne, France, sans date.

IV. ARTICLES.

1- Ahmed Rahmani, Essai d'analyse des factures d'évolution de la gestion des personnels de la fonction public, Revue Idara, Numéro 2, 1997.

2- Kanoun/Taleb Nacira, La dualité au sein de la wilaya, réalité ou fiction?, Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Économiques et Politiques, Faculté de droit, université d'Alger, série Numéro 04, 2010.

3- Ouchen mohamed, pouvoirs de l'Assemblée populaire de wilaya, revue du conseil d'état Algerien, série numéro 3, année 2003.

فهرس

01	مقدمة.....
	الباب الأول: السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة بين الأسس النظرية والتكريس
11	التشريعي.....
	الفصل الأول: مكانة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة في نظام اللامركزية الإدارية
12	(التأسيس وانعكاسات التنظيم).....
12	المبحث الأول: أساس السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....
	المطلب الأول: الأساس النظري للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة: نظرية اللامركزية
13	الإدارية (الإقليمية).....
13	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإقليمية.....
16	الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.....
16	الفقرة الأولى: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.....
17	أولاً: الأسلوب الانجليزي في توزيع الاختصاص.....
17	أ مفهومه.....
18	ب انعكاسه على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....
18	ثانياً: الأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص.....
19	أ مفهومه.....
19	ب انعكاسه على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....
20	الفقرة الثانية: استقلال الهيئات الإدارية المحلية في إدارة المصالح المحلية.....
20	أولاً: وسيلة تحقيق استقلال الهيئات المحلية (الشخصية المعنوية).....
21	أ الاعتراف للبلدية والولاية بالشخصية الاعتبارية.....
22	ب الاعتراف للبلدية والولاية بالشخصية المعنوية العامة.....

- 26ثانيا: معايير استقلال الهيئات الإدارية المحلية.
- 27أ_ المعايير المختلفة لاستقلال الهيئات الإدارية الإقليمية.
- 29ب_ السلطة التقريرية أهم معايير استقلال الهيئات الإدارية الإقليمية.
- 30المطلب الثاني: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.
- 31الفرع الأول: الأساس الدستوري للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.
- 31الفقرة الأولى: في دستور سنة 1963.
- 34الفقرة الثانية: في دستور سنة 1976.
- 36الفقرة الثالثة: في دستور 1989 والدساتير (التعديلات) التالية له (دستور 1996، دستور 2016).
- 39الفقرة الرابعة: في دستور سنة 2020.
- 40الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.
- 41الفقرة الأولى: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي.
- 41أولا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة 1967....
- 42ثانيا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة 1990...
- 43ثالثا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة 2011...
- 44الفقرة الثانية: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي.
- 44أولا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية لسنة 1969....
- 44ثانيا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية لسنة 1990...
- 45ثالثا: الأساس القانوني للسلطة التقريرية للمجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية لسنة 2012...
- 45المبحث الثاني: المجلس المحلي المنتخب كقاعدة للامركزية التقرير الإداري.
- المطلب الأول: انسجام الانتخاب كأسلوب ديمقراطي لتشكيل المجالس المحلية مع أسلوب
- 46لامركزية التقرير الإقليمي.
- 47الفرع الأول: تشكيل الهيئات المحلية بين الانتخاب والتعيين وموقف المشرع الجزائري.

- 47.....الفقرة الأولى: تشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب الانتخاب
- 48.....الفقرة الثانية: تشكيل المجالس المحلية عن طريق أسلوب التعيين
- 50.....الفقرة الثالثة: موقف المشرع الجزائري
- 51.....أولا: شروط الناخب
- 55.....ثانيا: شروط الترشح لانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية
- 55.....أ الشروط المتعلقة بالمرشح
- 57.....ب الشروط الشكلية المتعلقة بالمرشحين
- 61.....ثالثا: العملية الانتخابية
- الفرع الثاني: انعكاس النظام الانتخابي والتركيبة العددية للمجلس المحلي المنتخب على سلطته
- 62.....التقريرية
- 62.....الفقرة الأولى: انعكاس النظام الانتخابي على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة
- 64.....أولا: تطور النظام الانتخابي في ظل التعددية السياسية
- 64.....أ_ النظام الانتخابي في ظل القانون 89-13 المبني على الأغلبية
- 66.....ب_ النظام الانتخابي في ظل القانون 90-06 المبني على النظام المختلط
- 67.....ج نظام التمثيل النسبي
- 68.....ثانيا: انعكاس نظام التمثيل النسبي على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة
- 69.....الفقرة الثانية: انعكاس التركيبة العددية على السلطة التقريرية للمجلس المحلي المنتخب
- 69.....أولا: غياب معيار لتحديد حجم المجلس المحلي
- 72.....ثانيا: عدد أعضاء المجلس المحلي في القانون الجزائري
- 72.....أ حجم المجلس الشعبي البلدي
- 74.....ب حجم المجلس الشعبي الولائي
- 76.....المطلب الثاني: المدولة كأداة لممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة

- 76 الفرع الأول: مفهوم المداولة.
- 77 الفقرة الأولى: المعنى العام للمداولة.
- 77 الفقرة الثانية: المعنى القانوني للمداولة: مدى اعتبار المداولة قرار إداري.
- 79 الفرع الثاني: ضمانات وطبيعة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.
- 79 الفقرة الأولى: ضمانات حرية التدخل للمجالس المحلية المنتخبة.
- 80 أولا: سلطة المبادأة (حرية المبادأة).
- 81 ثانيا: عدم خضوع قرارات المجالس المحلية المنتخبة للتعديل.
- 82 الفقرة الثانية: طبيعة المداولة بالنظر إلى رقابة الوصاية.
- 82 أولا: تكييف المداولة بالنظر إلى رقابة المصادقة.
- 82 أ_ المنظور الفقهي لطبيعة المداولة بالنظر إلى رقابة المصادقة.
- 89 ب_ المنظور القضائي لطبيعة المداولة بالنظر إلى رقابة المصادقة: رأي مجلس الدولة الجزائري.
- 90 ثانيا: تكييف المداولات بالنظر إلى رقابة الإلغاء.
- 92 الفصل الثاني: ممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.
- 92 المبحث الأول: مجال ممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة (اختصاصاتها).
- 94 المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي واختصاصات رئيسه.
- 94 الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.
- 95 الفقرة الأولى: في مجال التهيئة والتنمية.
- 96 الفقرة الثانية: في مجال التهيئة والتعمير والهياكل القاعدية والتجهيز.
- 98 الفقرة الثالثة: في مجال التربية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة والحماية الاجتماعية.
- 100 الفقرة الرابعة: في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية.

- 101 الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 102 الفقرة الأولى: الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية.
- 103 الفقرة الثانية: الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة.
- 107 **المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي واختصاصات رئيسه.**
- 107 الفرع الأول: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- 107 الفقرة الأولى: الصلاحيات العامة.
- 108 الفقرة الثانية: في مجال التنمية الاقتصادية.
- 109 الفقرة الثالثة: في مجال الفلاحة والري.
- 110 الفقرة الرابعة: في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية.
- 111 الفقرة الخامسة: في مجال تجهيزات التربية والتكوين المهني.
- 111 الفقرة السادسة: في مجال النشاط الاجتماعي والثقافي.
- 112 الفقرة السابعة: في مجال السكن.
- 113 الفقرة الثامنة: صلاحيات أخرى.
- 113 الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- 114 الفقرة الأولى: تمثيل المجلس.
- 114 الفقرة الثانية: الاقتراح.
- 114 الفقرة الثالثة: رئاسة المجلس.
- 114 الفقرة الرابعة: الرقابة.
- 115 **المبحث الثاني: آليات ممارسة السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.**
- 115 **المطلب الأول: إجراءات اتخاذ قرارات المجالس المحلية المنتخبة (سلطة اتخاذ القرار).**
- 115 الفرع الأول: إجراءات اتخاذ قرارات المجلس الشعبي البلدي.
- 116 الفقرة الأولى: الإجراءات السابقة لدورات المجلس الشعبي البلدي.

- أولاً: جدول أعمال الدورات..... 116
- ثانياً: استدعاء المجلس البلدي..... 116
- الفقرة الثانية: دورات المجلس الشعبي البلدي..... 117
- أولاً: الدورات العادية..... 117
- ثانياً: الدورات غير العادية..... 118
- ثالثاً: الاجتماع بقوة القانون..... 119
- الفقرة الثالثة: إجراءات وأشكال اتخاذ مداورات المجلس الشعبي البلدي..... 120
- أولاً: اتخاذ مداورات (قرارات) المجلس الشعبي البلدي..... 120
- أ النصاب القانوني..... 120
- ب اعتماد جدول أعمال الدورة..... 122
- ج ضبط وإدارة الجلسات..... 122
- ثانياً: شكل وتحرير مداورات المجلس الشعبي البلدي..... 125
- أ_ المداولة..... 125
- ب مستخرج المداولة..... 126
- ج سجل المداورات..... 126
- ثالثاً: إيداع ونفاذ مداورات المجلس الشعبي البلدي..... 126
- أ الإيداع..... 127
- ب نفاذ المداولة..... 127
- الفرع الثاني: إجراءات اتخاذ قرارات المجلس الشعبي الولائي..... 129
- الفقرة الأولى: الإجراءات السابقة لدورات المجلس الشعبي الولائي..... 130
- أولاً: جدول أعمال الدورة..... 130
- ثانياً: استدعاء المجلس..... 131

- 132الفقرة الثانية: دورات المجلس الشعبي الولائي.
- 132أولا: الدورات العادية.
- 132ثانيا: الدورات غير العادية.
- 132ثالثا: الاجتماع بقوة القانون.
- 133الفقرة الثالثة: إجراءات وأشكال اتخاذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
- 133أولا: اتخاذ مداورات (قرارات) المجلس الشعبي الولائي.
- 134أ_ النصاب القانوني.
- 134ب اعتماد جدول أعمال الدورة.
- 135ج ضبط وإدارة الجلسات.
- 138ثانيا: شكل مداورات المجلس الشعبي الولائي.
- 138أ_ المداولة.
- 139ب مستخرج المداولة.
- 139ج سجل المداورات.
- 139ثالثا: إيداع ونفاذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
- 140أ_ الإيداع.
- 141ب نفاذ المداولة.
- 143المطلب الثاني: تنفيذ قرارات المجالس المحلية المنتخبة (سلطة تنفيذ القرار).
- 143الفرع الأول: تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي.
- 143الفقرة الأولى: تكوين الهيئة التنفيذية البلدية عن طريق الانتخاب من بين أعضاء المجلس.
- 143أولا: في قانون البلدية لسنة 1967.
- 145ثانيا: في قانون البلدية لسنة 1990.
- 146ثالثا: في قانون البلدية لسنة 2011 والقانون العضوي للانتخابات لسنة 2012.

- أ_ في قانون البلدية لسنة 2011.....146
- ب_ في القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.....148
- ج_ إلغاء المادة 80 المذكورة من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2012.....149
- الفقرة الثانية: صلاحيات الهيئة التنفيذية البلدية.....149
- الفرع الثاني: تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي.....151
- الفقرة الأولى: تكوين الهيئة التنفيذية الولائية عن طريق أسلوب التعيين من خارج المجلس.....151
- أولاً: تعيين الوالي.....152
- ثانياً: سلطات الهيئة التنفيذية الولائية.....152
- أ_ سلطات الوالي بصفته ممثلاً للولاية.....153
- ب_ سلطات الوالي بصفته ممثلاً للدولة.....154
- الفقرة الثانية: إدارة الولاية.....157
- أولاً: الكتابة العامة للولاية.....157
- ثانياً: المفتشية العامة في الولاية.....158
- ثالثاً: مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية.....159
- أ_ مديرية التقنين والإدارة.....160
- ب_ مديرية الإدارة المحلية.....161
- رابعاً: الديوان.....161
- خامساً: رئيس الدائرة.....162
- سادساً: مجلس الولاية.....163

- الباب الثاني: حدود السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....165
- الفصل الأول: الرقابة على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....166
- المبحث الأول: الرقابة الإدارية (الوصائية) على السلطة التقريرية للمجالس المحلية
المنتخبة.....167
- المطلب الأول: الرقابة على أعمال المجلس المحلي المنتخب.....168
- الفرع الأول: المصادقة.....168
- الفقرة الأولى: المصادقة على قرارات المجلس الشعبي البلدي.....170
- أولاً: المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية لسنة 1967.....170
- أ_ المداوات التي تحتاج إلى مصادقة عامل العمالة.....170
- ب_ المداوات التي تقتضى مصادقة الوزير المختص أو المصادقة بمرسوم بموجب التشريع الجاري
به العمل.....171
- ثانياً: المصادقة في قانون البلدية لسنة 1990.....171
- ثالثاً: المصادقة في قانون البلدية لسنة 2011 الساري المفعول.....173
- الفقرة الثانية: المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي.....174
- أولاً: المصادقة على المداوات في قانون الولاية لسنة 1969.....174
- أ_ المداوات التي تحتاج إلى المصادقة من قبل وزير الداخلية.....174
- ب_ مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تحتاج إلى المصادقة من قبل وزير الداخلية والوزير أو
الوزراء المعنيون.....174
- ثانياً: المصادقة في قانون الولاية لسنة 1990.....175
- ثالثاً: المصادقة في قانون الولاية لسنة 2012 الساري المفعول.....175
- الفرع الثاني: الإلغاء.....176
- الفقرة الأول: مفهوم الإلغاء.....176

- 179الفقرة الثانية: الإلغاء في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية.
- 179أولا: الإلغاء في قوانين البلدية.
- 179أ المداولات الباطلة بقوة القانون.
- 181ب المداولات القابلة للإبطال.
- 184ثانيا: الإلغاء في قوانين الولاية.
- 38-69أ_ الإلغاء الإداري لمداولات المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الملغاة (الأمر
- 185والقانون 09-90).
- ب_ التحول إلى الإلغاء القضائي لمداولات المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية الساري
- 188المفعول (القانون 07-12).
- 188الفرع الثالث: الحلول.
- 189الفقرة الأولى: مفهوم الحلول.
- 190الفقرة الثانية: الحلول في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية.
- 190أولا: الحلول في قوانين البلدية.
- 190أ_ حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.
- 192ب_ حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- 196ثانيا: حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي.
- 196أ_ الحلول في حالة عدم إدراج النفقات الإلزامية بالميزانية.
- 196ب_ الحلول في حالة عدم تصويت المجلس على ميزانية الولاية.
- 197ج_ الحلول في حالة عدم اتخاذ المجلس التدابير الضرورية لامتصاص عجز تنفيذ الميزانية...
- 197المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس المحلي المنتخب.
- 198الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- 198الفقرة الأولى: الإيقاف.

- 199الفقرة الثانية: الإقصاء.
- 199الفقرة الثالثة: الاستقالة التلقائية.
- 201الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- 201الفقرة الأولى: الإيقاف.
- 202الفقرة الثانية: الإقصاء.
- 202أولا: الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية النهائية.
- 203ثانيا: الإقصاء بسبب التواجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التتافي.
- 204الفقرة الثالثة: التخلي.
- 205المطلب الثالث: الرقابة على هيئة المجلس المحلي المنتخب.
- 205الفرع الأول: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي.
- 206الفقرة الأولى: القيود الواردة على إجراء الحل.
- 206أولا: التحديد الحصري لحالات حل المجلس الشعبي البلدي.
- 207ثانيا: اشتراط مرسوم رئاسي كآلية لحل مجلس.
- 207الفقرة الثانية: معالجة آثار الحل.
- 208أولا: تحديد فترة انتقالية لتجديد انتخاب المجلس الذي تم حله.
- 208أ الفترة الانتقالية في الظروف العادية.
- 208ب الفترة الانتقالية في حالة الظروف الاستثنائية.
- 209ثانيا: استحداث جهاز مؤقت لتسيير البلدية خلال الفترة الانتقالية.
- 209الفرع الثاني: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي.
- 209الفقرة الأولى: القيود الواردة على حل المجلس الشعبي الولائي.
- 210أولا: تحديد حالات حل المجلس الشعبي الولائي تحديدا حصريا.
- 211ثانيا: اشتراط مرسوم رئاسي كآلية للحل.

- الفقرة الثانية: معالجة آثار حل المجلس الشعبي الولائي.....211
- أولا_ تحدد فترة انتقالية لتجديد انتخاب المجلس الذي تم حله.....211
- أ_ الفترة الانتقالية في الظروف العادية.....211
- ب_ الفترة الانتقالية في حالة الظروف الاستثنائية.....212
- ثانيا: استحداث هيئة مؤقتة لممارسة الاختصاصات.....212
- المبحث الثاني: حماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة والرقابة القضائية**
- عليها.....213**
- المطلب الأول: حماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....213**
- الفرع الأول: الطعن الإداري (التظلم) كوسيلة لحماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....214
- الفقرة الأولى: مفهوم التظلم الإداري.....214
- الفقرة الثانية: تطور التظلم الإداري في قوانين الإدارة المحلية الجزائرية.....218
- أولا : التظلم الإداري في قوانين البلدية.....218
- ثانيا: غياب التظلم الإداري في قوانين الولاية.....220
- الفرع الثاني: الطعن القضائي كوسيلة لحماية السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة.....222
- الفقرة الأولى: الطعن القضائي ضد القرارات الوصائية في قوانين البلدية.....222
- أولا: في قانون البلدية لسنة 1967.....223
- ثانيا: في قانون البلدية لسنة 1990.....223
- ثالثا: في قانون البلدية لسنة 2011.....224
- الفقرة الثانية: الطعن القضائي ضد القرارات الوصائية في قوانين الولاية.....225
- أولا: التحول إلى الرقابة القضائية وإمكانية الإلغاء القضائي لمداولات المجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية الساري المفعول 07-12.....226
- أ_ الرقابة القضائية للمحكمة الإدارية على مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بقوة القانون.....226

- ب_ الرقابة القضائية للمحكمة الإدارية على مداوات المجلس الشعبي الولاى القابلة للأبطال... 228
- ثانيا: الإبقاء على الرقابة الوصائية بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولاى..... 234
- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة..... 236
- الفرع الأول: أنواع الدعاوى الإدارية..... 237
- الفقرة الأولى: دعوى الإلغاء..... 238
- الفقرة الثانية: دعوى التعويض..... 238
- الفرع الثاني: شروط الدعوى القضائية الإدارية..... 239
- الفقرة الأولى: محل الطعن (موضوع الطعن)..... 239
- أولا: الأعمال المادية..... 239
- أ أعمال الإدارة المادية الإرادية..... 239
- ب أعمال الإدارة المادية غير الإرادية..... 240
- ثانيا: الأعمال القانونية..... 240
- الفقرة الثانية: الطاعن..... 240
- أولا: الصفة..... 241
- ثانيا: المصلحة..... 241
- ثالثا: الأهلية كشرط لصحة الإجراءات من حيث موضوعها..... 242
- أ أهلية الشخص الطبيعي..... 243
- ب أهلية الشخص المعنوي (العام أو الخاص)..... 243
- الفقرة الثالثة: شرط الميعاد..... 244
- أولا: وقف الميعاد..... 246
- ثانيا: قطع الميعاد..... 246
- الفقرة الرابعة: الأشكال والإجراءات..... 247

- أولاً: تقديم العريضة..... 247
- ثانياً: إرفاق العريضة بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه..... 248
- ثالثاً: دفع الرسم القضائي..... 248
- الفصل الثاني: ضعف وسائل ممارسة السلطة التقريرية..... 249
- المبحث الأول: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف مواردها المالية (ضعف الوسائل المادية)..... 249
- المطلب الأول: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة نتيجة لضعف مواردها الذاتية..... 250
- الفرع الأول: الموارد الجبائية..... 250
- الفقرة الأولى: الإيرادات المحصلة لصالح البلديات..... 250
- أولاً: الرسم العقاري..... 251
- ثانياً: الرسم على رفع القمامات المنزلية..... 252
- ثالثاً: الرسم على الإقامة..... 253
- رابعاً: الرسم على رخص العقارات..... 254
- خامساً: الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية..... 257
- الفقرة الثانية: الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية..... 259
- أولاً: الرسم على النشاط المهني..... 259
- الفقرة الثالثة: الإيرادات المحصلة لصالح الجماعات المحلية والدولة..... 260
- أولاً: الضريبة الجزافية الوحيدة..... 260
- ثانياً: الضريبة (الرسم) على الأملاك..... 261
- ثالثاً: الرسم على القيمة المضافة..... 262
- رابعاً: الرسم الصحي على اللحوم أو الرسم على الذبح..... 264

- 264 خامسا: الرسم على قسيمة السيارات.
- 266 سادسا: الرسم على الأطر المطاطية.
- 266 سابعا: الرسم على الزيوت والشحوم.
- 267 ثامنا: رسوم أخرى لحماية البيئة.
- 268 الفرع الثاني: موارد التسيير (موارد الممتلكات).
- 269 الفقرة الأولى: منتج الأملاك.
- 270 الفقرة الثانية: منتج الاستغلال.
- 271 الفقرة الثالثة: الموارد الأخرى للتسيير.
- المطلب الثاني: غياب السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة بسبب اللجوء إلى الموارد الخارجية.
- 271 الخارجية.
- 272 الفرع الأول: الإعانات المالية الخارجية.
- 272 الفقرة الأولى: إعانات الدولة للجماعات المحلية.
- 272 أولا: إعانات الدولة للجماعات المحلية في إطار قسم التسيير.
- 273 ثانيا: إعانات الدولة للجماعات المحلية في إطار قسم التجهيز والاستثمار.
- 273 أ_ إعانات الدولة المقدمة في إطار المخططات البلدية للتنمية.
- 274 ب_ إعانات الدولة المقدمة في إطار البرامج القطاعية للتنمية.
- 275 ج_ البرامج الجهوية.
- 277 الفقرة الثانية: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
- 277 أولا: مساهمة الصندوق في تحقيق التضامن بين الجماعات المحلية.
- 278 أ_ التخصيص الإجمالي للتسيير.
- 278 ب_ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار.
- 279 ثانيا: دور الصندوق في ضمان الموارد المالية للجماعات المحلية.

- أ_ دور الصندوق في ضمان التقديرات الجبائية..... 279
- ب الإعانات الأخرى للصندوق..... 280
- الفقرة الثالثة: إعانات الولايات للبلديات..... 281
- الفقرة الرابعة: الهبات والوصايا..... 282
- الفرع الثاني: القرض..... 283
- المبحث الثاني: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف مواردها البشرية..... 286
- المطلب الأول: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف كفاءة المنتخبين..... 287
- الفرع الأول: كفاءة المنتخب المحلي تتحقق بتقييد حق الترشح واشتراط المؤهل العلمي..... 287
- الفرع الثاني: كفاءة المنتخب المحلي تتحقق بتكريس المزيد من الديمقراطية والتكوين..... 290
- الفقرة الأولى: اعتماد نظام انتخابي يتيح للناخبين حرية اختيار المرشحين..... 290
- أولاً: أنواع القوائم الانتخابية..... 291
- أ نظام القائمة المغلقة..... 291
- ب نظام الاقتراع بالقائمة مع التفضيل (القائمة المفتوحة)..... 291
- ج نظام الاقتراع بالقائمة مع إمكانية المزج..... 291
- ثانياً: القائمة الانتخابية في التشريع الجزائري..... 292
- أ_ اعتماد نظام القائمة المغلقة منذ مطلع التعددية السياسية..... 292
- ب_ النظام الانتخابي في الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجديد والتحول إلى أسلوب القائمة المفتوحة..... 294
- الفقرة الثانية: تفعيل سياسة التكوين في تحسين كفاءة المنتخب المحلي..... 298
- أولاً: ضرورة تطوير الإطار القانوني المنظم للتكوين التقني للمنتخب المحلي..... 300

- ثانيا: ضرورة اضطلاع الأحزاب السياسية بدورها في التكوين السياسي للمنتخب المحلي.....302
- المطلب الثاني: ضعف السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة انعكاس لضعف تأطير**
- المعينين.....303**
- الفرع الأول: ضعف استقلال الوظيف المحلي.....304**
- الفقرة الأولى: تباين خضوع موظفي الجماعات المحلية لنظام سلمي إداري خاص.....304**
- الفقرة الثانية: مدى تمتع موظفي الجماعات المحلية بأنظمة قانونية متميزة (قوانين أساسية).....305**
- الفرع الثاني: واقع الوظيف المحلي.....313**
- الفقرة الأولى: ضعف وتباين واقع الوظيف المحلي.....313**
- أولا: مشكلة التضخم الكمي.....313**
- ثانيا: مشكلة نقص التأطير.....314**
- الفقرة الثانية: سبل تحسين الوظيف المحلي وتحقيق الفعالية الإدارية.....317**
- أولا: تفعيل موانئ أخلاقيات الوظيفة العامة.....318**
- ثانيا: إعطاء المزيد من الأولوية للتكوين.....320**
- أ مفهوم التكوين.....320**
- ب الإطار القانوني للتكوين.....321**
- الخاتمة.....324**
- قائمة المراجع.....333**
- فهرس.....365**
- ملخص.....382**

ملخص

تعتبر السلطة التقريرية للمجالس المحلية المنتخبة محور نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، ومعيارا للتعبير عن مدى وجودها الفعلي واستقلال هيئاتها، وامتياز قانونيا يعكس طبيعتها الإدارية، ووسيلة هامة لمباشرة وظيفتها وتحقيق أهدافها. إلا أن ذلك كله يتوقف على مدى التكريس القانوني لها، ومدى توفير الآليات والوسائل اللازمة لممارستها فعليا، لأنه رغم اعتراف المشرع للمجالس المحلية المنتخبة في قانوني البلدية والولاية بسلطة التداول والتقرير في كل الشؤون التي تدخل في اختصاصها، إلا أن ممارستها فعليا تحدها الكثير من المعوقات القانونية والمادية والبشرية. مما يستوجب معه العمل على سن التشريعات وإحداث التعديلات اللازمة لبناء منظومة قانونية متكاملة للجماعات المحلية، تُبنى على فلسفة تُقارب بين الواقع والمبادئ النظرية، أي أنها تنطلق من معطيات الواقع وتنزع لتكريس المبادئ النظرية والتجارب الناجحة في آليات وأحكام قانونية، يكفل حسن تطبيقها حل مشاكل الجماعات المحلية وتحقيق أهداف اللامركزية عموما.

Summary

The municipal authority of elected local councils is at the centre of the system of territorial administrative décentralisation, a criterion for the expression of their actual existence and the independence of their bodies, a legal privilege that reflects their administrative nature and an important means of carrying out their functions and achieving their objectives. All of this, however, depends on the extent to which they are legally dedicated and on the extent to which mechanisms and means are available for their effective exercise.

Although the legislator in the Municipal and State Code recognizes the power of elected local councils to deliberate and decide on all matters within their competence, their actual exercise is limited by many legal, material and human constraints.

This requires the adoption of legislation and the adoption of the necessary amendments to build an integrated legal system for local communities based on a philosophy of convergence between reality and theoretical principles. That is to say, they are based on the facts of reality and tend to incorporate the theoretical principles and successful experiences into legal mechanisms and provisions that ensure that they are properly applied to resolve the problems of local communities and achieve the objectives of décentralisation in general.