

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي -

- كلية الحقوق والعلوم السياسية

- قسم الحقوق

النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء

القانون رقم 11 / 10 المؤرخ في 22 / 06 / 2011

المتضمن قانون البلدية.

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام - تخصص قانون الإدارة العامة -

إشراف الأستاذ الدكتور :

إعداد الطالب :

بعلي محمد الصغير

كرباطو عز الدين

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الاصلية	الصفة
أ.د/منتري مسعود	أستاذ التعليم العالي	جامعة عنابة	رئيسا
أ.د/بعلي محمد الصغير	أستاذ التعليم العالي	جامعة عنابة	مشرفا ومقررا
د.بوعبد الله مختار	أستاذ محاضر (أ)	جامعة أم البواقي	عضوا مناقشا
د.دراجي عبد القادر	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2011 - 2012

## - مقدمة :

- للبلدية مكانة هامة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة إذ تعد القاعدة الإقليمية اللامركزية للدولة أنشئت وفقا للقانون كونها تجسد الديمقراطية المحلية ومكان لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية عن طريق إختيار منتخبيه، ولكون البلدية مؤسسة دستورية مميزة في ممارسة المواطنة فإن جميع دساتير الجزائر الأربعة جعلت لها أساس دستوري بالتالي فهي جهاز فعال في تهيئة وإدارة الإقليم في مجال التنمية المحلية، لذلك فهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة كما نص عليها القانون الخاص بها لما تناولها بالتعريف وخصوصا القانون الجديد رقم 10 / 11.

- وتتوفر البلدية على هيئة مداولة منتخبة بالاقتراع العام المباشر و يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي ، كما أن المبادئ التي تم إقرارها بموجب الأمر 67 / 24 المؤرخ في 18 / 01 / 1967 المتضمن قانون البلدية والتي تم التأكيد عليها بموجب القانون 90 / 08 المؤرخ في 07 / 04 / 1990 والقانون الجديد رقم 11 / 10 ، تشهد على مدى تمسك الدولة الجزائرية بمبادئ اللامركزية لتجعل من البلدية فضاء للتعبير الديمقراطي والتسيير الوطني ، إلا أنه وعلى ضوء التجربة المعاشة من طرف البلدية تبين بأن هذه المبادئ قد إصطدمت بحقائق الميدان.

- بالطبع إن أحكام قانون البلدية لم تكن قادرة على تسوية نزاعات الاختصاص وعلى التخفيف من حدة الاختلالات التي غالبا ما تشهدها هيئات البلدية في ظل غياب شفافية كافية في تسيير شؤونها، كما أن الحالات المختلفة المعاشة خلال العشرين سنة من تطبيق القانون رقم 90 / 08 كالحالات الإستثنائية لا سيما بعد إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91 / 196 المؤرخ في 04 / 06 / 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار و المرسوم الرئاسي رقم 91 / 336 المؤرخ في 22 / 09 / 1991 المتضمن رفع حالة الحصار، والرسوم الرئاسي رقم 92 / 44 المؤرخ في 09 / 02 / 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ و المرسوم التشريعي رقم 93 / 02 المؤرخ في 06 / 02 / 1993 الذي مدد حالة الطوارئ لأجل غير محدد، والرسوم التنفيذي رقم 143 / 1992 المتضمن توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي و أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

كل هذه الظروف السياسية والقانونية أظهرت منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن وضع الإنفتاح التعددي في المواجهة داخل الفضاء الجوّاري الذي تشهده البلدية من خلال وجود منتخبين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل للإجماع الذي يعتبر ضروريا لإتخاذ وصنع القرارات التي تهدف لتلبية الحاجات الجماعية وبالتالي بلغت التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل المرتبطة لاسيما :

- الحقائق الإجتماعية للبلاد التي بقيت تغطي عليها العقلية القبلية.

- التطور الإجتماعي الذي أدى إلى بروز جماعات مصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق التحالفات هو نفسه من طبيعة الإمتياز الذي يتمتع به كل من رئيس الدولة والوالي وبالتالي كان العمل منصبا على ربطه و جعله خاضعا لها.

- النزعة نحو إنسداد المجالس المحلية المنتخبة الناجمة جزئيا عن أحكام قانونية غير ملائمة.

- النزعة نحو زعزعة إستقرار رئيس المجلس الشعبي وجعله في موضع أضعف رغم أنه هيئة تنفيذية ومنتخب واللجوء غالبا ما يكون سريعا و غير مؤسس و إجراء سحب الثقة منه.

- ربما لجملة بعض هذه الحقائق سعت الدولة لرفع حالة الطوارئ و إصدار قانون جديد للبلدية رقم 10 / 11 مؤرخ في 22 / 06 / 2011 للتخفيف من حدة هذه الأزمات والنهوض بالتنمية المحلية وتجسيد فعلي للامركزية لا سيما من خلال الهيئة التنفيذية للبلدية الممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي موضوع مذكرة البحث بإعتباره حلقة الوصل بين وضع السياسة و تنفيذها على مستوى البلدية كونه المسؤول الأول عن إنشغالات المواطن لأنه يمارس صلاحيات مزدوجة ،فهو ممثلا للبلدية ومنتخبا من طرف الشعب من حيث نظامه القانوني، ومن جهة فهو مسؤول على تطبيق سياسة الحكومة لأنه يعتبر أيضا ممثلا للدولة على المستوى المحلي.

- كما أن إعطاء رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحية تمثيل الدولة على المستوى المحلي يجعله في وضع التفوق والهيمنة على بقية أعضاء المجلس الشعبي البلدي ،وبهذا الأسلوب يمكن أن تشكل البلدية الحاجز الوحيد القادر على ضمان الوساطة بين المواطن والدولة، كما أن إمتياز رئيس الجهاز التنفيذي على بقية أعضاء المجلس الشعبي البلدي هو نفسه من طبيعة الإمتياز الذي يتمتع به كل من رئيس الدولة والوالي ،وبالتالي كان العمل منصبا على ربطه و جعله خاضعا لها و يتجسد ذلك من خلال الرقابة الوصائية التي تمارسها الإدارة المركزية التي يمثلها الوالي على المستوى المحلي على شخص وأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- وعليه إنطلاقا من هذه التناقضات تطرح مسألة هامة تتمحور حول إن كانت فعلا تتجسد اللامركزية من خلال النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون الجديد من حيث:إنتخابه وإنهاء مهامه وصلاحياته و طبيعة الرقابة الوصائية التي تمارس على شخصه و أعماله لضمان استقرار هيئات البلدية و تدعيم نتائج الاقتراع الشعبي و السهر على تماسك المجلس الشعبي البلدي.

- كما تتجلى أهمية دراسة موضوع النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في كون هذا الموضوع مرتبط أشد الإرتباط بالأسس و المبادئ التي إعتنقتها الإدارة العامة الجزائرية في تنظيمها و تسييرها منذ الإصلاح البلدي لسنة 1967 إلى غاية القانون الجديد 2011 ،كون التنظيم الإداري للدولة المعاصرة يأخذ شكلين المركزية و اللامركزية إلا أن الإشكال يكمن في كفاءات و درجات المزج بينهما كأن يتسم بالتركيز أو يميل للامركزية ، ولكون النظام الإداري يتأثر و يتفاعل مع العوامل السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية فإنه ينعكس على النموذج والأسلوب المتبع من الدولة في تنظيم إدارتها إضافة إلى العامل التاريخي بالنسبة للجزائر التي ورثت مؤسسات إدارية لا تتماشى مع واقعها الجديد وعليه كان لا بد من بناء مؤسسات إدارية تتلاءم وهذا الواقع.

- وتكمن أهمية هذا الموضوع من خلال التطرق لأسس التنظيم الإداري في الجزائر و تأثيره على النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي ،أو بمعنى آخر تأثير أسس التنظيم الإداري على أساليب ممارسة السلطة محليا من خلال المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث إنتخابه و إنهاء مهامه و سلطاته و الرقابة التي تمارس عليه.

- ولعل من بين الأسباب التي دفعتني لإختيار هذا الموضوع:

- البحث في أدق التفاصيل الخاصة بالإطار الإجرائي لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتبار الإنتخاب أهم عنصر مؤسس لنظام اللامركزية و لأول مرة يعالجها قانون البلدية الجديد 2011 ،كونه سابقا كان ينظم ويعالج في إطار تعليمات صادرة عن وزارة الداخلية.

- إبراز التناقض الموجود بين الخطاب الرسمي و النصوص القانونية التي تعمل بها البلدية من خلال وجود الرقابة المسبقة والصريحة، ومن هنا برز دور هام لرئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره مسؤول عن مرفق هام محور التحولات السياسية كما له انعكاسات و آثار على مستوى القاعدة لاسيما الصلاحية الممنوحة له بإعتباره ممثلا للدولة.

- الوقوف على واقع الإدارة العامة الجزائرية و الإنتقادات الموجهة لها خاصة لمسؤولي البلدية إلى جانب الكشف عن الظروف التي يعملون فيها والوسائل الموضوعية تحت تصرفهم و إبراز المحيط الذين يعملون فيه لإبراز سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيجابياتها وسلبياتها ،والقول إن كان القانون قد وسع أو ضيق منها من خلال ربطها بنظام الرقابة المسلطة عليه وطبيعتها.

- كما أن موضوع اللامركزية بإعتباره احد أسس التنظيم الإداري الهامة قد عالجه كل الكتب الفقهية الجزائرية، كما أن الأبحاث الخاصة بمذكرات الماجستير أو أطروحات الدكتوراه قد تناولته في ظل القوانين السابقة ،إلا أنها لم تتعرض لمسألة تأثير أسس التنظيم الإداري على النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون 2011، للقول إن كانت الدولة الجزائرية بإعتناقها هذا النظام قد كرسته فعلا أم كان التفكير منصبا نحو التكريس الشكلي له وممارسة نظام عدم التركيز على أرض الواقع.

و يكمن القصد من وراء إختيار هذا الموضوع:

- إبراز أهمية عنصر الانتخاب بإعتباره أساس الديمقراطية المحلية ومكان لمساهمة المواطنين في تسيير شؤون البلدية عن طريق إختيارهم لهيئة مداولة منتخبة بالإقتراع العام المباشر على رأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتبار البلدية مؤسسة دستورية مميزة في ممارسة المواطنة و الديمقراطية على المستوى المحلي.

- إبراز أهمية دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في بعث ديناميكية البلدية التي هي في الأصل مكان يمارس فيه الشعب سيادته بواسطة منتخبه دون قيد أو رقابة ،طالما أن المجلس المنتخب يعبر عن إرادة الشعب و يراقب عمل السلطات العمومية و قاعدة اللامركزية طبقا لما اقره الدستور وقانون البلدية بإعتبارها الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية القانونية و

الاستقلال المالي و تحدث بموجب قانون، وباعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي أولا هو عضوا في هذا المجلس المنتخب فإن الرقابة التي تفرض على المجلس تمسه أيضا.

- لذلك سيعالج هذا الموضوع إنطلاقا من الإشكالية الرئيسية التالية :

- هل من خلال النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي تتجسد اللامركزية باعتبارها جوهر الديمقراطية على المستوى المحلي؟ أو بعبارة أدق:

- هل فعلا أن إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الإنتخاب تتجسد اللامركزية؟

- هل ما حدد له من مهام وصلاحيات ينطبق حقا مع الواقع الذي تعيشه البلدية ضمن التناقضات الخاصة بالمجتمع الجزائري أم أن هذه الصلاحيات لاسيما ما يظهر منها في جانب تمثيل الدولة يخدم الإدارة المركزية ويقلص من نظام اللامركزية؟

- وإذا قلنا بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا في المجلس الشعبي البلدي المنتخب فإن الرقابة المفروضة على المجلس تمسه أيضا، فماهي طبيعة هذه الرقابة وماهي حدودها؟.

- كما أن دراسة النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يكمن في معرفة مدى الإستقلال الذي يتمتع به من كونه منتخبا بما يفيد تغلغل الديمقراطية على المستوى المحلي وتمكينه من ممارسة صلاحياته على المستوى المحلي لتدعيم الإستقلالية إنطلاقا من مبدأ توزيع الاختصاصات وبين حدود هذه الاستقلالية من خلال الرقابة الإدارية المفروضة عليه وعلى أعماله.

كما أن الحديث عن النظام القانوني للرئيس يقتضي الإشارة الى أن حجم ومضمون الإستقلالية في نظرية اللامركزية الإقليمية(إبراز مظاهر الاستقلالية :عنصري الانتخاب وممارسة الصلاحيات) يقاس إنطلاقا من علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسلطة الوصائية(الرقابة الإدارية).

- ومنه سأحاول الإعتماد في الاجابة على الإشكاليات المطروحة على المنهج التحليلي لأن الموضوع يعتمد بصفة أساسية على عدد كبير من النصوص القانونية قصد تحليل المواد إلى جانب دعمه بالمنهج الوصفي نظرا لأن الموضوع له جانب فقهي، والإعتماد أيضا على المنهج التاريخي عند سرد الأوضاع التي عرفتها الجزائر في بداية التسعينيات والتي نتج عنها إعلان حالتها الحصار والطوارئ و المنهج المقارن مع القوانين القديمة (الملغاة).

ولمعالجة موضوع المذكرة،تم تقسيم موضوع النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلى فصلين،الأول و اردت تحت عنوان:إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتضمن هذا الفصل بدوره مبحثين:الأول يتعلق بالنظام الإنتخابي لرئيس المجلس الشعبي البلدي،أما المبحث الثاني فيتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما الفصل الثاني من هذه المذكرة، فقد خصصته لدراسة الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتضمن هذا الفصل بدوره مبحثين، الأول يتعلق بالرقابة على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الثاني فيتعلق بالرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي. مع الإشارة أن كل فصل تم تذييله بخلاصة، وإنتهت بخاتمة تضمنت النتائج المتوصل إليها من خلال البحث، مع ربطها ببعض التوصيات.

# الفصل الأول

## الفصل الأول: إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- من بين عناصر النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي هو عنصر الإستقلالية أو الاستقلال المحلي، لأن إستقلال الجماعات المحلية هو الركن الأساسي في نظام اللامركزية الإقليمية فإذا إنتفى هذا الركن فقدت اللامركزية مقوماتها الأساسية.

وقد عرف أحد الفقهاء الإستقلالية أو الإستقلال المحلي: "بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها وأن يكون لها حرية إختيار أعضائها، ويمارس الإختصاصات المختلفة التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا إكتفينا بذلك فإن الإستقلال يكون ناقصاً لأنه لا بد لكي يتحقق كل ذلك أن يتوافر للهيئة المحلية من الموارد المالية ما يسمح لها القيام بإختصاصاتها."<sup>1</sup>

من خلال هذا التعريف يمكن القول أن عناصر إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمثل في: الحرية في إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي من قبل المواطنين عن طريق الإنتخاب، وأن يكون للرئيس إختصاصات تتعلق بممارسة مهامه لاسيما إستقلاله بمهام محلية.

- لذلك سنعالج ضمن هذا الفصل فكرتين رئيسيتين:

- المبحث الأول: النظام الإنتخابي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

- المبحث الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

---

1 - الدكتور محمد جعفر أنس قاسم: ديمقراطية الادارة المحلية الليبرالية والإشترابية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1985، ص 109.

## المبحث الأول: النظام الانتخابي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

- لقد تعرض الدستور الجزائري إلى المجالس المنتخبة التي تعبر عن مشاركة المواطنين في تسيير دواليب الحكم المحلي وتجسيد اللامركزية الإقليمية من الناحية الإدارية، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من دستور 1996: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

- وتضيف المادة 16 منه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

- وتكريسا للمبادئ السابقة التي نص عليها الدستور نصت المادة الثانية من القانون رقم 10 / 11 المؤرخ في 22 / 06 / 2011 المتعلق بالبلدية: "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

- كما نصت المادة 62 من نفس القانون: "ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقاً لأحكام هذا القانون".

- و عليه فتطبيقاً لما سبق فإن العضوية في المجلس الشعبي البلدي لا تكون إلا عن طريق الانتخاب الذي فصله المشرع الجزائري في الأحكام الواردة في القانون العضوي رقم 01 / 12 المؤرخ في 12 / 01 / 2012 المتعلق بنظام الانتخابات.

- ويعتبر مبدأ الانتخاب لأعضاء الهيئات المحلية مبدأ قديم كان ولازال الوسيلة المستعملة لتحقيق الديمقراطية السياسية في مجال الإدارة، بحيث يقاس مقدار إنتشار الديمقراطية وتغلغلها في دولة ما بمقدار الزيادة في عدد الأفراد المساهمين في عضوية المجالس المحلية.

- لذلك يعتبر الانتخاب الركيزة القوية لبناء الإدارة المحلية نظراً للدور الفعال الذي يلعبه لإضفاء صفة الديمقراطية على الحياة السياسية و الإدارية على مؤسسات الدولة، وبالتالي يمكن القول ان الانتخاب يعد معياراً لقيام اللامركزية الإدارية، فتعتبر الإدارة لامركزية متى كانت منتخبة وتعتبر مركزية متى كانت معينة من قبل السلطة المركزية.

- واللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوباً إدارياً يقوم على إسناد الوظيفة الإدارية المتعلقة بإشباع الحاجات المحلية إلى هيئات مستقلة عن السلطة المركزية، تتطلب أن يتولى سير هيئاتها ممثلي أصحاب المصلحة من سكان الإقليم، فهم أدرى بشؤونها وحاجاتهم المحلية.

- ولقد أثار تشكيل المجالس المحلية جدلاً فقهيّاً أدى إلى إنقسام الرأي حول الطريقة السليمة المعتمدة، لذلك فمن مؤيد للإنتخاب كمبدأ وحيد وآخر معارض الى التعيين كمبدأ وحيد، أما المشرع الجزائري فقد أخذ بمبدأ الانتخاب الخالص على مستوى البلدية.

- إذ لا يكفي الإستقلال الإداري للبلدية، بل يجب أن يتم الإختيار من طرف البيئة المحلية بواسطة مواطنيها.

- ولقد عرضت في الفقه مسألة كيفية إختيار المجالس المحلية هل تتم عن طريق الإلتخاب من قبل مواطنين محليين، أم عن طريق التعيين من قبل الإدارة المركزية؟.

### أولاً:- الرأي المعارض للإنتخاب:

- يرى أنصاره أنه يمكن تحقيق إستقلال المجالس المحلية بالتعيين ، إذ تضمنت القوانين ضمانات كعدم قابلية الأعضاء للعزل وحسبهم أن التعيين كفيل بضمان الإستقلالية ووجهوا إنتقادات للإنتخاب منها:

أن الشرط اللازم لتحقيق اللامركزية يكمن في ضرورة تحقيق إستقلال الهيئات المحلية وإستقلال أعضائها عن السلطة المركزية ، وهذا الإستقلال يتحقق عن طريق منح الشخصية المعنوية لها وعدم خضوع أعضائها للإدارة المركزية عن طريق الرقابة الرئاسية وأهم ضمانة عدم القابلية للعزل.

أن أعضاء الهيئات المصلحية المرفقية يختارون عن طريق التعيين لا للإنتخاب ، ولو صح أن الإلتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية لثم إستبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية مادامت قائمة على التعيين وهو ما لا يمكن التسليم به، إذ أن أغلب الفقهاء يعتبرها هيئات لامركزية ، كما أن أعضاء السلطة القضائية يعينون من قبل السلطة التنفيذية ولم يقل أحد أن في هذا التعيين إعتداء على السلطة القضائية.

كما أن الإلتخاب قد يأتي بأشخاص لا خبرة لهم لاسيما في الدول النامية ويسهل التأثير عليهم، كما أنه يؤثر حتى على الدول الديمقراطية بسبب تأثير القوى الضاغطة ومنه يصبح الإلتخاب أداة شكلية لا تظهر الإرادة الحقيقية للناخبين<sup>2</sup>.

ولعل تخوف هذا الجانب من الفقه من طريقة إختيار أعضاء الهيئات المحلية يرجع إلى أن تلك الهيئات تشارك الدولة في إمتيازات السلطة العامة الأمر الذي قد يؤدي بأعضاء تلك الهيئات إلى إساءة إستعمال هذه السلطات ، مما قد ينجم عنه بعض المخاطر<sup>3</sup>.

ولقد ساند جانب من الفقه الفرنسي وعلى رأسه **الفقيه فالين** هذا الرأي ، حيث يرى أن الإلتخاب ليس عنصرا من عناصر اللامركزية و ليس له قيمة مطلقة، بل أن إستقلال الهيئة المحلية في مواجهة الحكومة هو العنصر الذي يجب الإعتداد به ولذلك فهو يتحفظ فيقول أن الإلتخاب هو الوسيلة الأكثر ملائمة لتحقيق هذا الإستقلال<sup>4</sup>.

### ثانيا- الإلتجاه المؤيد للإنتخاب<sup>5</sup>:

2 - Charles Roig :Théorie et réalité de la décentralisation ,Revue Française de la science politique,juin 1966 ,p547.

3 - Maspetiol et Laroque :la Tutelle administrative,Paris,1930,p95.

4 - M,Waline:droit administratif,9eme édition ,1963, p307.

5 - عادل بو عمران:مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية(... معايير ... وضوابط...),مجلة الفكر البرلماني،العدد 26،نوفمبر 2010 ص 93 إلى 100.

- فيرى أنصاره أن الإنتخاب ركنا أساسيا من أركان اللامركزية الإقليمية ويستندون على مجموعة من الحجج:

أن الأعضاء المنتخبين يتصرفون بمحض إرادتهم وإختيارهم بما يمليه عليهم الصالح العام خاصة وأنهم أصحاب مصالح حقيقية في حسن إدارة المرافق وأداء الخدمات المحلية ،على خلاف المعينين فهم يعملون وفقا لما تمليه عليهم الإدارة المركزية.

وبما أن المنتخبين يدينون بالولاء لمواطني الهيئة المحلية الذين إنتخبوهم ليقوموا نيابة عنهم بإدارة المرافق العامة المحلية ويعملون على تحقيق مصالح المحلية ويسعى المنتخب لكسب ثقة المنتخبين، وبالتالي فهو يخضع لرقابة منتخبيه فإذا ثبت عدم كفاءته أو عدم نزاهته لا يجدد إنتخابه<sup>6</sup>.

ومن هذه الزاوية نفى البعض صفة اللامركزية على المؤسسات العامة وإعتبرها هيئات لعدم التركيز الإداري لتخلف ركن قانوني من أركان اللامركزية وهو إنتخاب أجهزتها التقريرية ،وعلى هذا الأساس تضمنت بعض تعريفات الإدارة المحلية عنصر الإنتخاب<sup>7</sup>.

كما يؤسس مؤيدو الإنتخاب رأيهم كذلك على فكرة أن اللامركزية الإقليمية تهدف إلى تطبيق الديمقراطية في النطاق المحلي ،وأن هذا التطبيق يقتضي اللجوء إلى أسلوب الإنتخاب، فلا يمكن تحقيق الديمقراطية إلا بالإنتخاب وذلك للإرتباط الوثيق بين اللامركزية والديمقراطية ،وهذا ما أشار إليه الأستاذ **BENOIT** في تعريفه للامركزية فقال أن: "اللامركزية هي تطبيق الديمقراطية على الإدارة"<sup>8</sup>.

ولعل تشبيه اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية هو الذي أدى ببعض الفقهاء إلى القول بأن مبدأ الإنتخاب ليس ركنا في اللامركزية وأنه يمكن تحقيق إستقلال الهيئات اللامركزية عن غير طريق الانتخاب كما هو الحال في تعيين مجالس إدارة المؤسسات العامة ،إلا أن هذا الرأي لا يصمد عند التعمق في هذه المسألة لأنه لا يصح مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية على هذا الصعيد ،ذلك أن الأولى تقوم على أساس مبدأ التخصص الفني ووجدت على هامش التنظيم الإداري لإعتبرات عملية وفنية ،بينما تقوم الثانية على مبدأ الإستقلال للوحدات الإدارية لإعتبرات تاريخية وإجتماعية وسياسية.

كما يعترف مؤيدو الإنتخاب بأن هناك أضرار قد تتجم عند إستعمال هذا الأسلوب كإنتخاب أعضاء غير صالحين ولا تتوفر فيهم الخبرة والكفاءة إلا أنه لا يقلل من هذا المبدأ.

6 - صالح عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية،مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية،جامعة الجزائر،كلية الحقوق بن عكنون،2009 - 2010 ص 36 إلى 38.

7 - أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية،ترجمة د. محمد عرب صاصيلا،ديوان المطبوعات الجامعية،الطبعة الرابعة،2006، ص 108 و 109.

8 -F Benoit :droit administratif Français,1968,p136.

- أما المشرع الجزائري فقد إعتد أسلوب الإبتخاب لاسيما من خلال نص المادة 14 / 2 من دستور 96 والمادة 15 من القانون 11 / 10 والمادة 65 من القانون العضوي للانتخابات 12 / 01.

- وبإعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل إختياره رئيسا للمجلس فهو عضو من أعضاء هذا الأخير، لذلك يتطلب الأمر التطرق الى شروط وكيفيات إبتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في (المطلب الأول) والتعرض لكيفية إنهاء مهامه في (المطلب الثاني).

#### - المطلب الأول: شروط وكيفية إبتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- لقد عالج المشرع الجزائري الشروط المتعلقة بقائمة الترشح وبالمرشح نفسه في المواد 78 إلى 81 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ولقد صدرت مراسيم تنفيذية تحدد كيفية التصريح بالترشح وقرارين وزاريين عن وزارة الداخلية<sup>9</sup>.

- كما تجدر الإشارة أن قانون البلدية الجديد لأول مرة عالج كيفية إبتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

#### - الفرع الاول: شروط إبتخابه.

يمكن تقسيم هذه الشروط إلى فئتين: شروط تتعلق بالقائمة، وأخرى تتعلق بالمرشح.

#### اولا: الشروط الواجب توافرها في القائمة:

- نص عليها القانون العضوي المتعلق بالانتخابات ويمكن إجمالها فيمايلي:

1- أوجبت المادة 70: "أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولاية عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن 30 بالمائة من عدد المقاعد المطلوب شغلها."

2- كما استلزمت المادة 71 منه أن يلي الترشح ايداع القائمة لدى الولاية لكي يعد تصريحاً بالترشح ويقدم هذا التصريح الجماعي احد المترشحين المذكورين في القائمة ويتضمن هذا التصريح الاسم واللقب والكنية ان وجدت والجنس وتاريخ الميلاد ومكانه والمهنة والعنوان والمؤهلات العلمية لكل مترشح اصلي ومستخلف وترتيب كل واحد منهم في القائمة وتسمية الحزب او الاحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي وعنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الاحرار والدائرة الانتخابية المعنية بالمنافسة.

9 - أنظر :

- مرسوم تنفيذي رقم 12 - 332 مؤرخ في 06 / 09 / 2012 يتعلق بالتصريح بالترشح لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية، ج ر عدد 50، بتاريخ 12 / 09 / 2012 .

- قرار مؤرخ في 08 / 09 / 2012 يحدد المميزات التقنية لإشماره التصريح بالترشح في قوائم المترشحين لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية، ج ر عدد 50.

- قرار مؤرخ في 08 / 09 / 2012 يحدد المميزات التقنية لإشماره إكتتاب التوقيعات لصالح قوائم المترشحين الأحرار لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية، ج ر عدد 50.

كما يلحق بالقائمة البرنامج الذي سيتم شرحه طوال الحملة الانتخابية، بعدها يسلم للمصرح وصلا يبين تاريخ وتوقيت الإيداع، هذا الإجراء يعزز تكريس التعددية الحزبية فقد قدم القانون العضوي الجديد للإنتخابات ضمانة في غاية الأهمية وهي **حياد الإدارة** تجاه المترشحين طبقا للمادة 23 من الدستور، وتطبيقا لهذا المبدأ تلزم الإدارة بتسليم المصرح وصل بإيداع القائمة، ويجب على الإدارة أن تتأكد من أن قائمة المترشحين معتمدة من قبل حزب أو مجموعة أحزاب سياسية وتتوافر على الشروط والنسب المحددة في المادة 78، وإذا كانت القائمة حرة تتأكد الإدارة هل دعمت بتوقيع 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية أم لا؟ ويجب أن تتأكد من أن كل ناخب لم يوقع على أكثر من قائمة إنتخابية، وتفحص إستمارات جمع التوقيعات فحفا دقيقا، ولايسمح للإدارة بإدخال أي تعديلات على قوائم الترشيحات بإستثناء حالة الوفاة و حالة وجود مانع قانوني.

3- كما أن المادة 72 من نفس القانون إستلزم فضلا عن الشروط الأخرى التي يقتضيها القانون يجب أن تكون القائمة المذكورة بالمادة 71 مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة على الأقل من ناخبي الدائرة الإنتخابية المعنية على أن لا يقل العدد عن 150 ناخبا وأن لا يزيد عن 1000 ناخب، ولايمكن لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة، كما أنه يجب التصديق على التوقيعات المجمععة على إستمارات تقديمها الإدارة لدى ضابط عمومي ويجب أن تحتوي على الاسم واللقب و العنوان ورقم بطاقة التعريف الوطنية أو أي وثيقة رسمية أخرى تثبت هوية الموقع وكذا رقم التسجيل على القائمة الإنتخابية، بعدها ترفع الإستمارات المستوفاة للشروط من أجل إعتمادها إلى رئيس اللجنة الإدارية الإنتخابية المختصة إقليميا.

4- كما يجب أن تقدم قائمة الترشح قبل 50 يوما كاملة من تاريخ الإقتراع ولا يحوز بعد إيداع القائمة إحداث إضافة أو تغيير في الترتيب إلا في الحالات الإستثنائية، كحالة الوفاة أو المانع القانوني، وفي هذه الحالة يمنح أجل لا يتجاوز شهر قبل تاريخ الإقتراع للحزب أو الأحزاب السياسية أو المشرفين على القائمة الحرة لتقديم مترشح مرشح جديد وهي مدة معقولة، وحسنا فعل المشرع حين حظر تغيير القوائم لأن الامر يتعلق بجوانب تنظيمية فحري بالأحزاب أو المشرفين على تحضير القوائم التأكد جيدا من ترتيب أي مرشح لا أن تسلم القائمة ويحدث التغيير بعد التسليم، ولاشك أن هذا الأمر سيحدث الكثير من الفوضى وعدم التنظيم لذا لم يجز المشرع أي تغيير بعد تسليم القائمة إلا في الحالات المشار إليها.

كما أن المادة 72 المذكورة أعلاه إشتطرت أن تكون قائمة الترشح مدعمة ومقبولة من طرف حزب أو عدة أحزاب ضمن الشروط المحددة في المادة ذاتها، وهذا ما يجسد نظام التعددية الحزبية.

- لو دققنا النظر في هذه الشروط لوجدناها في مجملها شروط معقولة تضبط وتنظم حق الترشح ولا تلغيه أو تفرض عليه شروطا عسيرة، والدليل أن قانون الإنتخابات إشتطرت حتى بالنسبة للمترشحين الأحرار حدا معقولا من التوقيعات وبالإمكان الاستجابة إليه بجهد بسيط ويسير، فلا ينبغي إطلاق حق الترشح دون شروط بما يؤدي إلى إرهاق الإدارة المنظمة و المشرفة على

العملية الانتخابية بحكم المبالغة في قوائم الترشح وما ينجم عنه إرهاب الخزينة العمومية وإرهاب الناخب ذاته وقد العملية الانتخابية مصداقيتها<sup>10</sup>.

5- لا يمكن للشخص الواحد أن يكون مرشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة، وهذا أمر طبيعي فلا يكون للمرشح الواحد إلا فرصة واحدة في قائمة واحدة سواء كان ضمن الأصليين أو الإضافيين وفي حالة مخالفة هذا الحكم يخضع المترشح للعقوبة المحددة في المادة 215 من القانون العضوي 02 / 12 وهي الحبس من 3 أيام إلى 3 سنوات وبغرامة من 2000 دج إلى 20.000 دج.

ومن باب ضبط حق الترشح وتنظيمه حظر المشرع على الأشخاص الذين تربطهم رابطة قرابة أو مصاهرة من الدرجة الثانية أن يكونوا في قائمة واحدة وهذا ما نصت عليه المادة 76 من القانون العضوي 02 / 12.

#### - ثانيا: الشروط الواجب توافرها في المترشح.

- جاء في المادة 50 من الدستور: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط أن ينتخب وينتخب".

- وتكريسا للنص الدستوري جاء القانون العضوي للانتخابات محدد شروطا عامة في المرشح للانتخابات المجلس الشعبي البلدي وحددتها المادة 78 من القانون العضوي 01 / 12.

إشترطت المادة 78 من القانون العضوي أن تتوفر في المترشح للمجلس الشعبي البلدي مجموعة من الشروط هي:

1- أن تتوفر فيه شروط الناخب المنصوص عليها بالمادة 3 من نفس القانون وأن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

2- أن يكون سنه 23 عاما على الأقل يوم الاقتراع، وكان القانون القديم لسنة 1997 يشترط سن 25 سنة وهو ما يعني أن القانون الجديد فتح لفئة الشباب خاصة فرصة الإنتماء للمجالس المنتخبة بنوعيتها البلدية والولائية.

3- أن يكون جزائري الجنسية سواء كانت جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات على الأقل.

4- إثبات أدائه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

5- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون العضوي للانتخابات وهي (الا يكون قد سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة، أو حكم عليه في جنائية ولم يرد إعتباره أو حكم عليه بعقوبة الحبس في الجناح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 9 و 9 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات، أو أشهر إفلاسه

10 - الدكتور عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى 2012، ص 174 إلى 178.

،والمحجوز والمحجور عليه ،ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة بموجب القانون<sup>11</sup>.

6- ألا يكون في إحدى حالات التنافي المنصوص عليها بالمادتين 81 و 83 من نفس القانون إذ يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة وبعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم القضاة والولاة ورؤساء الدوائر و الكتاب العامون للولايات وأعضاء المجالس التنفيذية للولايات وأفراد الجيش الشعبي الوطني وموظفو أسلاك الأمن ومحاسبو أموال الولايات والبلديات والأمناء العامون للبلديات<sup>12</sup>.

7- الا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديده النظام العام او الاخلال به.

- وإذا كان الترشح مقيدا بجملة من الشروط فمن الطبيعي أن تمارس الإدارة رقابتها على قوائم الترشح للتأكد من توافر الشروط القانونية في المرشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي وقد تصدر قرارها برفض ترشح شخص أو مجموعة من الأشخاص.

ففي حالة رفضها ترشح أحد المترشحين أو البعض منهم ،أو قائمة المترشحين بأكملها إشتراط القانون العضوي للانتخابات أن يكون قرار الرفض الصادر عن الوالي المختص إقليميا معللا تعليلا كافيا وقانونيا طبقا للمادة 77 من القانون العضوي 12 / 02 ويبلغ القرار خلال 10 أيام كاملة ابتداء من تاريخ التصريح بالترشح طبقا للمادة 77 الفقرة 3 من نفس القانون.

- من المؤكد أن التسبب يخدم كل الأطراف سواء الوالي مصدر القرار فيشير لسبب الرفض ويصرح بذلك ويواجه المعني ،كما أن التسبب يخدم الطرف المعني فيعرف سبب الرفض مما يمكنه من رفع طعنه القضائي وقد يقتنع بالسبب المعلن عنه ،كما يخدم التسبب السلطة القضائية حين نظرها في الدعوى فتسلط رقابتها على مشروعية السبب المصرح به والذي من أجله أبعده المترشح من القائمة ،وينظر في هذا الطعن المحكمة الإدارية وترفع الدعوى خلال 3 أيام من تبليغ قرار الرفض وتفصل المحكمة الإدارية في الدعوى خلال 5 أيام من رفع الطعن القضائي ويكون قرارها غير قابل لأي طعن ويبلغ الحكم تلقائيا إلى كل الأطراف المعنية وإلى الوالي ،وهكذا فقد وفر القانون ضمانا قضائية للشخص الذي يرفض ترشحه معترفا له بحق عرض الأمر على جهة مستقلة ومحيدة وهي السلطة القضائية تكريسا لمواد كثيرة من الدستور لسنة 1996 وهي المواد 22 ، 138 ، 139 ، 143 .

من المفيد الإشارة أن هذه المنازعة قبل تعديل 2004 كان الفصل فيها معهودا للقضاء العادي ممثلا في رئيس المحكمة وهو ما إنتقده الكثيرون إعتبارا أن القاضي العادي لا يملك أهلية الفصل في منازعة إدارية<sup>13</sup>.

11 - ألدكتور عمار بوضياف:شرح قانون البلدية،المرجع السابق،ص 94 و 95.

12 - لتفصيل أكثر أنظر: بوديوار محمد:النظام القانوني للانتخابات في الجزائر،مذكرة ماجستير،جامعة الجزائر 2008 - 2009.

13 - ألدكتور عمار بوضياف:شرح قانون البلدية،المرجع السابق،ص 97 و 98.

- كما أن القانون الجديد لم يشترط المؤهل العلمي للترشح<sup>14</sup>.

- الفرع الثاني: كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>15</sup>:

- نصت المادة 65 من قانون البلدية الجديد 11 / 10: "يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا."

- كما نصت المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات 12 / 02: "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، تقديم مرشح.

في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

يكون الإنتخاب سريريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية، يجري دور ثان خلال الثماني والأربعين ساعة (48) الموالية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا."

- مايمكن ملاحظته للوهلة الأولى أن قانون البلدية نص على كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو الأمر الذي عالجه أيضا القانون العضوي للانتخابات، وأنه بقراءة المادتين يتجلى أن هناك تناقضا.

14 - أنظر لتفصيل أكثر:

- بوديار محمد: المرجع السابق، ص 50.

- عيسى توموت: النظام الانتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 48 إلى 51.

15 - انظر: الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر 1999، ص 140.

- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنش والتوزيع، 2010، ص 216 و 217.

- الأستاذ الدكتور عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 205 إلى 209.

- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، دار الهدي عين مليلة الجزائر، 2012، ص 129 و 130.

علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، دار الهدي عين مليلة الجزائر، 2012، ص 36 و

37.

- لكن قبل إبراز هذا التناقض وجب الرجوع إلى القوانين الملغاة والبحث إن كانت قد عالجت مسألة إختيار الرئيس أم لا؟

- بالعودة لنص المادة 48 من القانون 90 / 08 الملغى نجدها نصت: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية(8)أيام بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع، يعين الرئيس للمدة الإنتخابية للمجلس الشعبي البلدي."

- وعليه فالمادة 80 من القانون العضوي 12 / 01 المتعلق بالانتخابات المذكورة أعلاه تثير العديد من التساؤلات وأثارت جدلا واسعا سواء على مستوى الطبقة السياسية أو على مستوى المتخصصين والأكاديمين ورجال القانون بسبب الإختلالات الجديدة التي ظهرت بخصوص الإشكالات التي طرحت أثناء تطبيقها حول كيفية إنتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية، والطريقة التي عالجت بها السلطة التنفيذية هذه الإشكالات، حيث ظهر إنسداد في عدد كبير من المجالس نتيجة قصور في معالجة المادة لحالات واقعية أفرزتها الإنتخابات مثل إغفال حالة وجود قائمة واحدة فقط تحصلت على نسبة 35 % وهي أغلبية نسبية من جهة، ومن جهة أخرى تعارض المادة 65 من قانون البلدية الجديد 11 / 10 مع نص المادة 80 القانون العضوي للإنتخابات بشأن كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعليه فالتساؤل المطروح ماهي الاشكالات التي نتجت عن تطبيق نص المادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات؟ وهل عالجت هذه المادة الإشكالات المتعلقة بكيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي التي كانت موجودة في ظل القانون البلدية 90 / 08 الملغى؟ وأي القانونين واجب التطبيق؟ وماهي الحلول الممكنة لهذه الإشكالات؟

- سأحاول الاجابة عن هذه التساؤلات ضمن العناصر التالية:

**أولا: كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لقانون البلدية رقم 90 / 08 والإشكالات المطروحة:**

- لقد نصت المادة 48 من القانون 90 / 08 الملغى على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعين من بين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ،ولقد أثار تطبيق هذه المادة الكثير من الغموض صاحبه عدة إحتجاجات وإعتصامات وغلق مقرات البلديات ووقعت الاحزاب السياسية التي حصلت على عدد متساو من المقاعد في إشكال كبير بخصوص كيفية إختيار الرئيس وطرح الإشكال على وزارة الداخلية.

- وفي أعقاب ظهور نتائج انتخابات 23 / 10 / 1997 وإنتخابات 10 / 10 / 2002 وبعد تفاقم الوضع على المستوى المحلي لجأت وزارة الداخلية لحل الإشكال المطروح المتمثل في حصول كثير من القوائم على عدد متساو من المقاعد في عدد معتبر من البلديات إلى إصدار تعليمة وزارية مؤرخة في 25 / 10 / 1997 وإعتمدت فيها معيار السن بحيث قررت في حالة تساوي قائمتين في عدد المقاعد فان رئاسة المجلس الشعبي البلدي تكون من نصيب المنتخب الاكبر سنا، ونفس

الإشكال طرح في إنتخابات 10 / 10 / 2002 وطبق نفس المعيار دون تعديل احكام المادة 48 من القانون 90 / 08 رغم إحتجاج الأحزاب وعدم رضاها على إعتداد معيار الأكبر سنا.

- ونتيجة الإشكالات المطروحة سابقا وبسبب الإنتقادات الشديدة التي وجهت لوزارة الداخلية وللمادة 48 من القانون 90 / 08 ،وبمناسبة إجراء الإنتخابات المحلية بتاريخ 29 / 11 / 2007 تداركت وزارة الداخلية هذا الإشكال وأصدرت تعليمة وزارية مؤرخة في 02 / 12 / 2007 تأمر فيها الولاية بإعتداد معيار الأصوات وألغت بموجبها معيار السن حيث نصت: "على أنه إذا تساوت قائمتان في عدد المقاعد يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي من ضمن القائمة التي تحصلت على أكبر عدد من الأصوات" ، وأن هذا المعيار أقرب إلى المنطق والقواعد الديمقراطية منه إلى معيار السن الذي لا يستند إلى أي منطق أو أساس قانوني أو فقهي.

**ثانيا: كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون الجديد 11 / 10 المتعلق بالبلدية وقانون الانتخابات 12 / 01 والإشكالات المطروحة:**

- ما يميز قانون البلدية الجديد 11 / 10 لاسيما في المادة 65 منه ،هو الوضوح الكبير في كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ،والمتمعن للنص يتضح له أن المشرع وقف على إعطاء حل للإشكالات السابقة التي عانت منها الساحة السياسية جراء تطبيق المادة 48 من القانون القديم والحلول التي جاءت بها وزارة الداخلية.

فالقانون الجديد عهد رئاسة المجلس لمتصدر القائمة الحائزة على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة التساوي للأصوات يعلن رئيسا الأصغر سنا،بمعنى أن الرئيس معروف مسبقا وحتى قبل إجراء الإنتخابات وهذا بالنسبة للناخب على الأقل أو الحزب السياسي أو المترشح نفسه ،مما خلق إرتياحا كبيرا لدى الفاعلين السياسيين والناخب على حد سواء،إلا أن هذا الإرتياح لم يعمر طويلا حيث بادرت السلطة التنفيذية بتقديم مشروع يتضمن القانون العضوي الخاص بالإنتخابات رقم 12 / 01 حيث نصت المادة 80 منه على كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ،كما نصت المادة 237 منه على إلغاء كل الأحكام المخالفة له.

ومن خلال نص المادة 80 من القانون العضوي 12 / 01 المذكورة أعلاه للإنتخابات نستنتج أن هناك (03) ثلاث حالات لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي:

**الحالة الأولى:** تقديم القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة(50 % + 1)مرشح عنها لإنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

**الحالة الثانية:**في حالة غياب الأغلبية المطلقة،يمكن القوائم الحائزة على(35%)على الأقل من المقاعد تقديم مترشح عنها لإنتخاب الرئيس.

**الحالة الثالثة:**إذا لم تحصل أي قائمة على نسبة (35%)على الأقل من المقاعد ،يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح عنها لإنتخاب الرئيس.

غير أنه في حال عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجري دور ثان في غضون 48 ساعة، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات وفي حالة التساوي يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا.

من خلال قراءة هذه الحالات برزت عدة إشكالات يمكن إجمالها فيمايلي:

- وجود تناقض بين نص المادة 65 من القانون 11 / 10 ونص المادة 80 من القانون العضوي 12 / 01 بشأن كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأنه عند المقارنة بين أحكام المادتين نستنتج مايلي:

1- جاءت المادة 80 القانون العضوي 12 / 01 أكثر وفرة من حيث الأحكام ففصلت بشأن إحتتمالات متعددة ،بينما أسندت المادة 65 من القانون 11 / 10 الرئاسة لمتصدر القائمة الفائزة بأغلبية الأصوات ووضعت إحتتمالا واحدا يتعلق بحالة تساوي الأصوات وأسندت الرئاسة لأصغر المترشحين سنا.

2- سلمت المادة 65 من القانون 11 / 10 أنه على الوجه الغالب ستفوز قائمة بأغلبية أصوات الناخبين فيختار متصدر قائمتها،أو في حالة التساوي يختار الأصغر سنا،بينما المادة 80 من القانون العضوي 12 / 01 العديد من الإحتتمالات.

3- جاء في المادة 65 من القانون 11 / 10 في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا،ومايلاحظ على هذه الفقرة أنها لم تحسم بدقة مجال المفاضلة هل العبرة تكون بين متصدر القائمة مع الآخر في القائمة الأخرى المتساوية في حصصها مع القائمة الأولى ،أم أن مجال المنافسة يمتد لكل الفائزين بمقاعد في القائمتين الفائزتين؟ فالفقرة جاءت مطلقة ولم تحسم الأمر.

4- طبقا للمادة 80 من القانون العضوي 12 / 01 في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد (50 % + 1) يمكن للقوائم التي حصلت على (35%) من المقاعد تقديم مترشح،وفي حالة عدم حصول أي قائمة على (35%) من المقاعد يمكن لجميع القوائم أن تقدم مرشحيتها،وهكذا فتحت أحكام هذه المادة باب الترشح وجعلت الرئاسة في بعض الحالات مفتوحة مددت الترشح لكل القوائم في حال عدم حصول أي قائمة على نسبة (35%).

- عند دراستنا لأحكام رئاسة المجلس الشعبي البلدي بين قانون البلدية الجديد 11 / 10 و بين القانون العضوي للإنتخابات 12 / 01 يثار التساؤل فأي النصين واجب التطبيق؟

- بالطبع هو القانون العضوي لإعتبرات ثلاثة<sup>16</sup>:

أ- القانون العضوي أعلى درجة من القانون العادي أي أن المادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات تحجب وتنسخ المادة 65 من قانون البلدية.

16 - الدكتور عمار بوضياف:شرح قانون البلدية الجديد المرجع السابق ص 207 إلى 209.

ب - قانون البلدية صدر في شهر جوان 2011 بينما صدر القانون العضوي في شهر جانفي 2012 وجاء تاليا لأول ناسخا له، وبالتالي فهو الأحق بالتطبيق.

ج - القانون العضوي هو القانون الخاص، وتطبيقا للقاعدة المعروفة الخاص يقيد العام.

- في الحالة الاولى عند تقديم القائمة الحائزة لأغلبية المقاعد مرشحا عنها، فكيف سيكون الحل في حال عدم تصويت أعضاء القائمة على مرشحهم وإنقلابهم عليه؟ ناهيك على أن المشرع لم يبين لنا من هو المترشح الذي يقدم للإنتخابات هل هو متصدر القائمة أو أي عضو آخر بالقائمة مهما كان ترتيبه؟ فهل يمكن إعادة الإنتخابات مرات عديدة وفي كل مرة نرشح عضوا جديدا؟

ألا تقتضي أبسط المبادئ الديمقراطية في ضرورة إحترام خيار الشعب في أن يكون متصدر القائمة هو من يرشح وينتخب عليه زملائه، خاصة أننا نعلم أن الإنتخابات المحلية عند عامة الناخبين الجزائريين تتمحور حول شخص متصدر القائمة لإعتبارات عديدة بغض النظر عن عنوان الحزب؟.

- كما أن تطبيق الحالة الثانية من نص المادة 80 للقانون العضوي أدى في الكثير من الحالات إلى خسارة الأحزاب المتحصلة على عدد أكبر من المقاعد رئاسة البلدية بسبب نسج تحالفات غير طبيعية مما يجعل منفذ لتدخل السلطة التنفيذية لفرض تحالفات وأوضاع معينة.

- إغفال المشرع لحالة وجود قائمة واحدة فقط تحصلت على نسبة (35%) أو أكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) في حالة لم يحصل مرشحا على الأغلبية المطلقة من الأصوات، فالمشرع عالج حالة وجود قائمتين فقط، هذه الوضعية خلقت إشكال قانوني تسبب في إحتجاج كثير من الأحزاب السياسية على السلطة التنفيذية، حول كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي حرمانها من رئاسة عدد معتبر من المجالس الشعبية البلدية.

- فالتساؤل المطروح كيف تم حل الإشكال بالنسبة للإنتخابات المحلية 2012 / 11 / 29؟

نتيجة الفراغ القانوني في نص المادة 80 من القانون العضوي 01 / 12 تدخلت السلطة التنفيذية بواسطة وزارة الداخلية والجماعات المحلية محاولة منها لحل هذا الإشكال عن طريق إرسال برقية عاجلة جدا تحمل رقم 3538 / 2012 بتاريخ 05 / 12 / 2012 موجهة للسيدات والسادة الولاية بخصوص كيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات و المادة 59 من القانون 07 / 12 المؤرخ في 21 / 02 / 2012 المتعلق بالولاية والمتضمن على التوالي كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي حيث جاء فيها: "ردا على تساؤلاتكم المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من قانون الانتخابات و المادة 59 من القانون 07 / 12 المؤرخ في 21 / 02 / 2012 المتعلق بالولاية والمتضمن على التوالي كيفية إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي لا سيما في حالة وجود من بين القوائم الحائزة على مقاعد قائمة واحدة حائزة على نسبة (35%) أو أكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) يشر فني أن أوضح لكم فيمايلي كيفية التي يجب العمل بها لتفادي أي إنسداد محتمل:

- في حالة عدم إنتخاب المترشح المقدم من طرف القائمة الحائزة على نسبة نسبة(35%) أو أكثر من المقاعد (ما بين 35% و 50%) بالأغلبية المطلقة للأصوات يعد محضر بذلك ويتم تنظيم إنتخاب آخر خلال 48 ساعة الموالية، وفي هذه الحالة يمكن جميع القوائم الحائزة على مقاعد تقديم مترشح ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

- في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح الأصغر سنا وفقا لأحكام المادة 80 من القانون رقم 01 / 12 المؤرخ في 12 / 01 / 2012.

مايمكن التعليق عليه بخصوص هذه البرقية الصادرة عن وزارة الداخلية أنها تكيف على أساس **تعلية تفسيرية** وهذا ما يجعلها:

- تعد خرقا لمبدأ التدرج القانوني وخرق لقواعد الديمقراطية الحقيقية التي تتركس خضوع الأقلية للأغلبية وليس العكس كما أرادت التعلية ترسيمه من خلال إعطاء فرصة لتحالف قوائم حازت على أغلبية ضئيلة.

- هذه التعلية كانت محل إحتجاج كبير من الأحزاب وعلى رأسها حزب جبهة التحرير الوطني حيث صرح المتحدث باسمه السيد قاسة عيسى لجريدة الشروق أون لاين: "بانه لايمكن بأي حال من الأحوال أن تحل وزارة الداخلية محل مجلس الدولة في تقديم الفتاوى القانونية الخاصة بكيفية إنتخاب رؤساء المجالس البلدية." ووصفها بأنها محجفة متأسفا ورافضا للتفسير الذي ساقه وزير الداخلية متمسكا في نفس الوقت بمضمون المادة 80 من القانون العضوي 01 / 12 على إعتبار أن هذه الأخيرة في فقرتها الثالثة تعطي الأحقية في الترشح لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي للقائمة التي حازت على نسبة(35%) من المقاعد ولا يحق له فتح المجال أمام القوائم الأخرى التي حازت على أقل من نسبة(35%) من المقاعد<sup>17</sup>.

- يعد إصدار تعلية لتفسير قانون عضوي للإنتخابات خرقا لقاعدة توازي الأشكال وخرقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية كون التعلية لا ترقى إلى مستوى القانون العضوي لتعديله أو تفسيره وليس من حق السلطة التنفيذية تعديل ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين لذلك ذيلها وزير الداخلية بعبارة **"إفادتي بكل الصعوبات التي قد تعترض سبيل تنفيذ هذه الإجراءات"**

فبقراءة سريعة للتعلية توحى بأن الوزارة تعلم مسبقا أن هذا الإجراء خارج القانون لذلك تتوقع عدم قبوله من قبل الأحزاب السياسية المشاركة في إنتخابات 29 / 11 / 2012 ،وبالفعل أن تنفيذ هذه التعلية خلق آثار كبيرة على الأحزاب السياسية و إتخذوا تدابير منها:

- لجوء بعض القوائم المتضررة من تطبيق هذه التعلية إلى القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء عمليات التنصيب التي تمت بناء على هذه التعلية.

17 - أنظر حوار السيد عيسى قاسة،جريدة الشروق أون لاين،بتاريخ 29 / 12 / 2012 على الصفحة.

- وقوع العديد من الإحتجاجات منددين لعملية التنصيب التي تمت حيث جاء على إثرها رؤوساء بلديات لم يحظوا بالأغلبية لاصوات الناخبين وتم على إثرها غلق مقرات بلديات وتضييع بذلك مصالح المواطنين منها ولاية البويرة.

### **المطلب الثاني : طرق إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>18</sup>:**

- من المقرر قانونا أن المهمة الانتخابية غير دائمة في المجلس الشعبي البلدي حيث تقدر بخمس سنوات ولهذا فمهام رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي بانتهاء الفترة النيابية وهذا أمر طبيعي كما أنه يمكن أن تنتهي بطرق أخرى محددة في القانون بإرادته المنفردة أو لأسباب خارجة عن إرادته.

- وقد نصت المادة 40 من قانون البلدية 11 / 10: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

**ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا."**

وإستنادا للأحكام الواردة في قانون البلدية الجديد 11 / 10 يمكن حصر حالات إنهاء المهام في الحالات التالية:

#### **الفرع الاول:إنهاء المهام بالطرق العادية.**

##### **أولا:إنهاء المدة النيابية.**

- طبقا للمادة 65 من القانون العضوي رقم 12 / 01 المتعلق بالانتخابات فإن المجلس الشعبي البلدي ينتخب لمدة خمس سنوات،بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة،وتجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية.

يتضح من النص أعلاه أن الفترة النيابية في المجلس الشعبي البلدي محددة بخمس سنوات وبإنتهائها تنتهي مهمة المجلس الشعبي البلدي وبالتالي تنتهي معه مهمة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وبالتالي فمهام رئيس المجلس الشعبي البلدي تنتهي بعد إجراء الانتخابات التالية للعهد النيابية وفي غضون 15 يوما المنصوص عليها بالمادة 80 من نفس القانون.

غير أنه إستثناء طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 65 من قانون الانتخابات أن العهد النيابية الجارية تمدد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90 و 93 و 96 من الدستور.

18 - أنظر:

- أ د بعلي محمد الصغير: القانون الإداري - التنظيم الإداري النشاط الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 161 و 162.  
- أ الدكتور عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 210 إلى 210.  
- الدكتور قصير مزياي فريدة القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، طبعة 2011، ص 234 إلى 235.

وعليه فالمدة النيابية لرئيس المجلس الشعبي البلدي وباقي الأعضاء تمتد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90 و 93 و 96 من الدستور لسنة 1996 وتتمثل في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته وفي الحالة الإستثنائية وفي حالة الحرب.

### ثانيا: الوفاة.

- تعد الوفاة حالة طبيعية لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وقد نصت عليها المادة 40 من قانون البلدية 11 / 10.

- وقد حسمت المادة 41 من نفس القانون حالة الإستخلاف بنصها أنه في حالة الوفاة لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي يتم إستخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن المادة 51 من قانون البلدية 90 / 08 نصت: "يعوض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفي، أو المستقيل أو المقصي أو المقال بمنتخب من بين اعضاء قائمته وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 من هذا القانون.

يجب أن يجرى هذا التعويض في مدة شهر واحد."

إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 48 من القانون 90 / 08 فاننا سنكون بصدد إحتمالين:

1- أن رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفي قد تم إختياره من القائمة التي نالت أكبر عدد من مقاعد المجلس أي الفائزة بالأغلبية، فهنا الأمر عادي جدا حيث يتم إستخلافه بمنتخب آخر من بين أعضاء قائمته وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 من القانون 90 / 08<sup>19</sup>.

2- حالة ما إذا تم إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على التعليلة الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية السابقة الذكر بمعنى المترشح الأكبر سنا، فكيف ستحسم مسألة إختيار الرئيس؟

- ما يلاحظ ان قانون البلدية 11 / 10 قد حسم المسألة مبدئيا هذا إذا تم إختيار الرئيس طبقا لأحكام المادة 65 أي في حالة ما إذا تم إختيار الرئيس المتصدر للقائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات.

لكن في حالة ماذا تم إختيار الرئيس طبقا للمادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات فهنا تثار إشكالية إختيار الرئيس.

### ثالثا: الإستقالة.

19 - عمار بريق: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، قسم العلوم القانونية والإدارية، 2005 - 2006، ص 20 و 21.

- وتتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس وقد نصت المادة 73 من القانون 10 / 11 : "يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للإجتماع لتقديم إستقالته وتثبت هذه الإستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي.

تصبح إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ إستلامها من الوالي.

يتم إصاق المداولة المتضمنة تثبيت إستقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية."

- وحسنا فعل المشرع في المادة 73 حينما أوجب على الرئيس دعوة المجلس البلدي للإجتماع وتقديم الإستقالة للمجلس كهيئة مداولة وتثبت في محضر يرسل للوالي،وتصبح الإستقالة سارية المفعول من تاريخ إستلامها من قبل الوالي ويتم إصاقها بمقر البلدية.

ومن المفيد الإشارة إلى أن نص المادة 54 من القانون القديم 08 / 90 حددت مدة شهر لسريان الإستقالة وهي مدة طويلة إذ قد يتذرع رئيس المجلس بتقديم إستقالته ويقلل من نشاطه بعد تقديم الإستقالة مما يعود بالسوء على وضعية المواطن ووضعية البلدية،لذا جاء النص معلنا أن الإستقالة تكون نافذة منذ تاريخ استلامها من قبل الوالي تفاديا لأي اشكال قد يطرح في هذا المجال.

وفيما يخص إستخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل فتطبق عليه نفس الإشكالات والتساؤلات التي سبق الحديث عنها بصدد الإستخلاف عند الوفاة.

**الفرع الثاني: إنتهاء المهام بالطرق غير العادية.**

- يمكن حصر هذه الحالات ضمن النقاط التالية:

**أولا:التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة.**

تعتبر هذه الحالة وضعا جديدا لم ينص عليها القانون الملغى 08 / 90 ولقد نظمت أحكامها المادة 74 من القانون 10 /11 إذ نصت: "يعد متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقا للمادة 73 أعلاه لتقديم إستقالته أمامه،كما هو محدد في القانون.

يتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة(10)أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.

ويستخلف في مهامه طبقا لأحكام المادة 65 أعلاه.

تلتصق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية".

وتعتبر هذه الحالة الصورة الضمنية للإستقالة، بحيث لا يعبر فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إرادته بصورة صريحة، وإنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه<sup>20</sup>.

وبالنسبة لهذه الحالة التي تكون فيها الإستقالة دون المرور بإجراءات المادة 73 من قانون 11 / 10، أي أن رئيس المجلس الشعبي البلدي وضع إستقالته وعدم إعلامه للمجلس الشعبي البلدي بذلك لإثباتها عن طريق مداولة، وفي هذه الحالة يتم إعلان التخلي بعد غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة 40 يوما وذلك في دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو من يمثله ويتم إستخلافه طبقا لاحكام المادة 65 من القانون 11 / 10 أي بنفس طريقة إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وما تطرحه من إشكالات.

**ثانيا: التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر.**

- نصت المادة 75 من القانون 11 / 10: "يعتبر في حالة تخل عن المنصب، الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي.

في حالة إنقضاء أربعين (40) يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة إستثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

يتم إستخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في المادة 65 من هذا القانون."

يتضح من النص أعلاه ان التخلي عن المنصب بسبب الغياب حالة جديدة تضمنتها المادة 75 من القانون الجديد 11 / 10 وتتعلق هذه الوضعية بحالة تخلي رئيس المجلس عن منصبه دون مبرر لأكثر من شهر ويعلن عن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي وفي حالة إنقضاء 40 يوما عن غياب رئيس المجلس دون إجتماع المجلس في جلسة إستثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

يتولى في هذه الحالة نائب الرئيس تصريف شؤون البلدية مؤقتا طبقا للفقرة الثالثة من المادة 75 من القانون 11 / 10 التي أحالت للمادة 72 ويتم إستخلاف الرئيس المتخلي في الجلسة الإستثنائية بذات الطريقة المشار إليها أعلاه.

**ثالثا: سحب الثقة.**

20 - علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، المرجع السابق ص 37 و 38.

مايلاحظ أن القانون الجديد 11 / 10 ألغى حالة سحب الثقة التي كان منصوص عليها بالمادة 55 من قانون 08 / 90 الملغى التي نصت: "تسحب ثقة المجلس البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق إقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه."

مايلاحظ أن سحب الثقة المنصوص عليها في القانون القديم هي طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية في المجلس ثلثي الأعضاء بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية<sup>21</sup>.

ما يمكن ملاحظته على أحكام المادة الملغاة:

غياب وعدم توفر قاعدة توازي الأشكال بين إختيار الرئيس وبين سحب الثقة منه، حيث أن إختيار الرئيس يكون فقط من أعضاء قائمته دون دخل لباقي الأعضاء المكونين للمجلس طبقا للمادة 48 من القانون 08 / 90.

أما في حالة سحب الثقة فإن المشرع لم يكتف بإشراك أعضاء القائمة التي إختارت من بين أعضائها رئيس المجلس، بل إشترط نصابا معيناً تمثل في أغلبية ثلثي الأعضاء المكونين للمجلس.

ولعل الحكمة في ذلك تكمن في خطورة الإجراء لذا عمد المشرع إلى توسيع نطاق المشاركة في سحب الثقة حتى يتم التأكد من توفر شبه إجماع للإطاحة بالرئيس.

غياب ذكر الحالات التي تستدعي إجراء عملية سحب الثقة ومن هنا يبرر أن الإجراء ذو طابع سياسي أكثر منه قانوني<sup>22</sup>.

- ولقد تسببت حالة سحب الثقة في بعث جو من الإستقرار والإهتزاز مس عديد البلديات ،بل وصل الأمر في البعض منها إلى الإنسداد بحكم الخلافات بين المنتخبين ورؤساء بعض المجالس ،ولقد تسبب قانون البلدية لسنة 1990 في إنتشار حالات سحب الثقة لأن المادة 55 منه عجزت عن ضبط وتحديد حالاتها مكتفية بشكل سحب الثقة فقط.

- ولقد إترف وزير الداخلية حين عرضه لمشروع القانون أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني بهذا الإنسداد قائلا: "... بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل المرتبطة لاسيما:

النزعة على زعزعة إستقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعله في موضع الأقلية رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية من طرف أعضاء المجلس بما فيهم المنتمين إلى قائمته واللجوء الذي غالبا ما يكون سريعا وغير مؤسس إلى إجراءات سحب الثقة..."

وهكذا إستنتج وزير الداخلية أن حالات سحب الثقة كانت سببا في عدم إستقرار وضعية بعض البلديات ويمكن إعطاء بعض الأسباب عنها(تشكيلة المجلس الشعبي البلدي بسبب التعددية الحزبية

21 - أد عمار بوضياف: شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ص211.

22 - عمار بريق: المرجع السابق ، ص 27.

والإختلاف في التوجهات بين الأعضاء وإنفراد الرئيس بسلطة إتخاذ القرارات وتهميش البقية وسوء التسيير وخدمة المصالح الشخصية ومصالح مقربي الرئيس).

- إن الحكومة حين تقديمها لمشروع القانون أوردت بعض الأحكام بما يؤدي إلى ضبط حالات سحب الثقة إذ جاء في نص المادة 79 من المشروع:

"يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يكون محل سحب ثقة من طرف أعضاء المجلس البلدي وفي هذه الحالة يمكن لثلثي المنتخبين على الأقل تقديم طلب لرئيس المجلس الشعبي البلدي قصد إستدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض.

في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي الإستجابة لهذا الطلب، يستدعي الوالي الذي يتم إخطاره بهذا الشأن المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية.

إذا تم تجسيد سحب الثقة بأربعة أخماس (4/5) الأصوات يقال لرئيس المجلس الشعبي البلدي من وظيفته دون المساس بصفة المنتخب.

يجرى عندئذ إنتخاب رئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي طبقا للكيفيات المنصوص عليها في المادة 69 أعلاه.

في حالة رفض سحب الثقة لا يمكن إعادة إدراج هذا الطلب خلال السنة التي تلي هذا الرفض.

لا يمكن إجراء أي سحب ثقة في السنة التي تلي إنتخاب الرئيس ولا خلال السنة التي تسبق إنتهاء العهدة الإنتخابية."

- وكان بالمشروع أراد أن يحقق على الأقل إستقرار للرئاسة في السنة الأولى و السنة الأخيرة. غير أن هذه المادة لم يتم اعتمادها ولم تلق مصادقة المجلس الشعبي الوطني<sup>23</sup>.

#### - المبحث الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- من الأصول المقررة أن المشرع في كل دولة هو الذي يتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد بالإشراف عليها ورعايتها للهيئات المحلية، كما أنه من المسلم به أن هذا التحديد تختلف في شأنه التشريعات في الدول المختلفة لإختلاف ظروفها التاريخية و الجغرافية و السياسية والإجتماعية، وإذا كان البرلمان هو المختص بتحديد المصالح المحلية المتميزة فكيف يحددها؟ أو بمعنى آخر، ماهي الوظائف والمهام التي تدخل ضمن إختصاصات الجماعات الإقليمية بإعتبار أنها تسيير شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية؟

- إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يضطلع بمهام عديدة ومختلفة يمكن إجمالها في عبارة "تسيير الشؤون المحلية" التي تشكل محور عمله وهي مفهوم يثير الكثير من الجدل والنقاش على مستوى

23 - أد عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق ، ص212.

الفقه الذي يختلف بصدد أسلوب توزيع الإختصاص بين السلطة المركزية و المجالس المحلية، فالى أي حد يطلق أو يقيد إختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره رئيسا للوحدة المحلية؟

- إن المسألة تتعلق وترتبط بمدى تطور نظام الإدارة المحلية وبمدى إستعداد الإدارة المركزية للتخلي عن جزء من إختصاصاتها للمجموعات المحلية؟ فالتطبيق الفعلي والحقيقي للامركزية لا يمكن أن يتحقق من مجرد إعتناق الأسلوب الواسع في تحديد الإختصاصات، بل من أجل تحقيق ذلك وضع الوسائل الكفيلة لممارسة هذه الإختصاصات في يد رئيس المجلس الشعبي البلدي، لأنه وبدون وفرة وفعالية الوسائل فإن اللامركزية تبقى مجرد أسلوب شكلي أو مجرد رغبة نظرية لا تجد سبيلا للتحقيق الفعلي<sup>24</sup>.

- وإذا فرضنا توافر هذه الوسائل بحوزة رئيس المجلس الشعبي البلدي فالى أي مدى يكون مستقلا وحرا في إتخاذ القرارات الضرورية لتصريف شؤون البلدية وماهي الموضوعات التي تندرج في مجال الشؤون الوطنية؟ وهل هناك معيار للتمييز بين الشؤون المحلية والوطنية؟ وما هو الأسلوب الذي تتحدد على ضوئه إختصاصات كل من السلطة المركزية والإدارة المحلية؟ وما موقف المشرع الجزائري في تحديد إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي؟ وهل جميع إختصاصاته محلية، أم أن البعض منها ذو طابع وطني<sup>25</sup>؟

- وعليه تنتشر فكرة الإختصاص المحلي مشكلتين أساسيتين<sup>26</sup>:

### - المشكلة الأولى:

مدى وجود معيار للتمييز بين الشؤون المحلية و الشؤون الوطنية.

- فمفهوم الشؤون المحلية من وجهة نظر الأستاذ LOUIS JAROM CHAPOUISAT يتحلل الى مظهرين:

- المظهر الأول: تظهر فيه الشؤون المحلية حسب الوظائف التي حولها القانون الوضعي للمجموعات المحلية كوظيفة ذات طابع عام إذ يؤكد أن الوظائف البلدية هي تسيير للمصالح الخاصة وليست للمصالح العامة بإستثناء مصالح الشرطة البلدية، وأن الشؤون المحلية لا تتعلق بالمصلحة العامة هذه الأخيرة لا تصلح حسب رأيه كمعيار لتحديد الشؤون المحلية وهي فكرة مطاطة ومبهماة و متغيرة فما لم يكن في مرحلة تاريخية من وظائف المصلحة العامة قد يكون كذلك في مرحلة لاحقة وقد نجد في نظام سياسي ما مصلحة عامة كالوظيفة الإقتصادية في الدولة الإشتراكية وقد يعتبر نشاطا في نظام سياسي آخر كالوظيفة الإقتصادية في النظام الرأسمالي.

24 - مقطف خيرة: تطبيق نظام الامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا(دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الادارة والمالية، جامعة الجزائر كلية الحقوق بن عكنون، 2001-2002، ص 138.

25 - أبرباش أرزقي بن العربي: النظرية العامة للتنظيم الاداري ومدى تطبيقها على البلدية الجزائرية، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الادارية والسياسية 1976، ص 65.

26 - الدكتور مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 121 و 122.

- المظهر الثاني: تظهر فيه الشؤون المحلية من خلال الوظائف التي خولها القانون الوضعي للمحليات كوظيفة من طبيعة إدارية ويبدو الأمر غير واضح وغير دقيق لأن الإعتماد على الوظائف المحلية التي خولها القانون الوضعي للمجموعات المحلية سواء الوظائف ذات الطبيعة الإدارية أو الوظائف ذات الطبيعة العامة لا يؤدي إلى معرفة ماهية الشؤون المحلية، على العكس فإنه يؤكد فعليا إنعدام أي معيار للتمييز بين المصالح المحلية و الوطنية هذا التمييز مفقود سواء نظرنا إليه من الزاوية الجغرافية أو المادية.

- فمن الزاوية الجغرافية لا يمكن إعتبار كل الوظائف الممارسة على الإقليم المحلي مصالح محلية لأن من النشاطات ما يمارس على إقليم الوحدة المحلية لكنه قد يكون برنامجا وطنيا أهمية وتمويلا.

- أما من الزاوية المادية فإن تقسيم المصالح إلى كل ما يهم، منها سكان الدولة ككل وكل ما يهم منها مجموعة معينة تقوم بينها روابط تضامنية، وإقامة مرفق البريد على إقليم وحدة محلية ووطنية في نفس الوقت فلا يكون الأمن الوطني الا بامن محلي.

- وعليه أمام إنعدام معيار المصلحة المحلية فقد أنكر بعض الفقهاء في فرنسا وجود ما يسمى بالمصالح المحلية.

- ومنه خلصوا للقول بعدم وجود معيار مادي في مؤلفات القانون الإداري للتمييز بين ما هو وطني وما هو محلي لأن الوظائف داخل الإدارة المحلية غير ثابتة وغير مستقرة.

- لذلك فإن تحديد الإختصاصات المحلية أمر نسبي يتأثر بالظروف السياسية و الإقتصادية والإجتماعية لكل دولة لكن ثمة مرافق بالإجماع تعد مصالح وطنية كمرفق الدفاع و العدالة و الامن، فتحديد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسألة ذاتية تتعلق بنية المشرع في التنازل عن هذا الجزء أو ذلك من الوظائف للأجهزة المحلية تخفيفا للعبء على الإدارة المركزية من جهة وتقريب الإدارة المحلية صاحبة القرار، ومن جهة ثانية تحقيقا للديمقراطية.

**- والمشكلة الثانية: الأسلوب المناسب الذي تتحدد على ضوءه قائمة الإختصاصات المحلية:**

إن تحديد إختصاص الوحدات المحلية يدخل ضمن المجال التشريعي فتبقى السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في تحديد ما تراه مناسبا، وهذا ما تأكده الدساتير فهناك من يأخذ بالإختصاص العام وهناك من يأخذ بالإختصاص الحصري.

- يلاحظ في هذا الشأن ان هناك أسلوبين لتحديد المصالح المحلية أحدهما يعرف بالاسلوب الانجليزي و الثاني الأسلوب الفرنسي<sup>27</sup>.

27 - أنظر لتفصيل أكثر:

- الدكتور مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 126 إلى 128.

- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 102 إلى 104.

- الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 137 إلى 140.

- مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة منثوري قسنطينة 2005، ص 198.

- ففي الأسلوب الأنجليزي فالمشرع هو الذي يحدد إختصاص الهيئات اللامركزية على سبيل الحصر وكل ما لم ينص القانون على تحويله لها يعد من إختصاص الهيئة المركزية تلقائيا.
- إن ممارسة الإدارة المحلية لأي موضوع لم ينص عليه القانون صراحة على تحويلها يعد عملا غير شرعيا مشوب بعيب عدم الاختصاص.
- إن القوانين التي يصدرها البرلمان قد تمنح للمجالس المحلية إختصاصات إضافية أو قد تحرمها من إختصاصات قد تمارسها فعلا.
- إن القوانين التي تحدد إختصاصات المجموعات المحلية ليست دائما عامة وشاملة لجميع المجالس المحلية فالإختصاصات تتباين و تتمايز من بلدية لأخرى.
- ليست كل القوانين التي يصدرها البرلمان في مجال المحليات تتضمن إختصاصات إلزامية بل أن البعض منها له الصفة الاختيارية أو الشرطية أو التقديرية.
- قد يلجأ المجلس المحلي للبرلمان للحصول على قانون خاص يخوله إختصاصات.

- أما الأسلوب الفرنسي هو عكس الأسلوب السابق حيث يجعل إختصاص المجموعات المحلية عام ومطلق في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة إلا ما إستثنى بنص صريح، وكل ما نص عليه القانون من الإختصاصات المحلية يعد على سبيل المثال، بمعنى أن إختصاص الإدارة المركزية مقيد بنص و لا يحق لها التدخل في شؤون الهيئات المحلية إلا ما إستثناه القانون بنص خاص، وحثهم في ذلك أن المجموعة المحلية هي الممثل الشرعي لسكان الإقليم والمسؤول عن كافة شؤونه المحلية وأنها صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم شريطة أن لا تخرج عن إختصاصاتها إلا ما أجاز بنص القانون.

أما فيما يخص تقييم الأسلوبين: فلكل أسلوب عيوب ومزايا ولايسلم أحدهما من النقد، فالأسلوب الحصري يعتبر قيذا على المجموعات المحلية يقف في وجه المبادرة المحلية بالرغم من أنه يأخذ بعين الإعتبار واقع الجماعات المحلية ويسمح بتجميع إمكانياتها وتوجيهها نحو عدد محدود من الإختصاصات فتؤديه على أحسن وجه، أما الأسلوب الفرنسي فيمتاز بإطلاق الإختصاص الذي يؤدي إلى إبهام وغموض الوظائف المحلية بسبب غياب معيار للتمييز بين ما هو محلي وما هو وطني، أما مزاياه فتظهر في كونه يؤدي إلى إشباع حاجات المواطنين المحليين وهو ما يحقق اللامركزية<sup>28</sup>.

- صالحى عبد الناصر: الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر كلية الحقوق بن عكنون، ص 47 إلى 52.

- مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الاول سنة 2002، ص 132.

28 - بلعباس بلعباس: دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2002-2003، ص من 41 إلى 50.

- على العكس يظهر الأسلوب الإنجليزي وكأنه إجراء لتحقيق المركزية عندما يبدأ بالدولة فيحتفظ لها بكل ما تستطيع القيام به ويحول ما تعجز عنه بقصد تخفيف الأعباء عنها إلى المجموعات المحلية<sup>29</sup>.

- أما **المشرع الجزائري** فقد أخذ بالأسلوب الفرنسي أي **الأسلوب العام والمطلق** في تحديد إختصاصات الجماعات الإقليمية- كل ما يتعلق بالشؤون المحلية - وهذا الأسلوب يركز على وضع الإطار العام، مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الإختصاصات إلى قوانين خاصة أو التنظيم، سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية، فمثلا القانون البلدي يحيل في مواطن عدة إلى التنظيم<sup>30</sup>.

- وبالرجوع لأحكام المادة 15 من قانون البلدية فإن الهيئة التنفيذية البلدية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يمارس سلطاته بإسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وبإسم الدولة طبقا للمادة 62 الفقرة الثانية من القانون 11 / 10 ويمكن أن يختار نائبان أو عدة نواب طبقا لمقتضيات المادة 69 يساعده في أداء مهمته بعد أن يعرض قائمة المنتخبين الذين إختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي.

- و عليه يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي بنص القانون رئيسا للهيئة التنفيذية للبلدية وبالتالي له **وظيفة مزدوجة** فأحيانا يعتبر ممثلا للدولة، وبالتالي يؤتمر بأوامر السلطة المركزية التي تمارس عليه سلطة رئاسية، وأحيانا يعتبر ممثلا للبلدية بإعتباره منتخبا ومن تم يعتبر سلطة محلية طبقا لأحكام المواد من 77 إلى 95 من القانون 11 / 10.

- ومنه فتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي **بالإزدواج الوظيفي** أو الإزدواجية في الإختصاص يؤهله للقيام بصلاحيات متنوعة، فهو يتفرغ لأداء مهامه طيلة العهدة الإنتخابية ويتقاضى تعويضا عن ممارسة مهامه.

- وبما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يرأس الهيئة التنفيذية للبلدية وبما أن إختصاصات الهيئة التنفيذية منها محلية واخرى وطنية، ومنه تكون المحلية هي التي تهتم بدور أول بطريق مباشر ومنه يكون إختصاصه بها أصيلا.

- أما الإختصاصات الوطنية فهي ترمي لتحقيق الصالح العام التي تقوم بها الهيئة التنفيذية كناية عن الادارة المركزية، ولكي تتحقق إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي يجب أن تكون ممارسته للشؤون المحلية هي الأصل كونه إنتخب محليا والشؤون العامة التي يقوم بها نيابة عن السلطة المركزية هي الإستثناء لأنه إذا كان الأصل هو القيام باختصاصات قومية فإنه يكون فرعا للسلطة المركزية أكثر منه سلطة لامركزية مستقلة.

29 - الدكتور بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والإشهار عنابة، 2004، ص 84.  
30 - إبراهيم رابعي: إستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة كلية الحقوق، 2005، ص 62.

- وعليه يتعين دراسة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إنطلاقا من الاشكالية التالية: هل ما حدد له من مهام ووظائف في تسيير الشؤون المحلية والعمومية ينطبق حقا مع الواقع الذي تعيشه البلدية ضمن التناقضات الخاصة بالمجتمع الجزائري؟

- إن الاجابة عن هذه الإشكالية تقتضي منا عرض صلاحيات رئيس مجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية في (المطلب الأول)، ثم ممثلا للدولة في (المطلب الثاني) للقول إن كان له صلاحيات واسعة أو مقيدة بإعتباره منتخبا ورئيسا للهيئة التنفيذية ويمثل الدولة من ناحية أخرى؟.

### **المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية:**

- تعتبر البلدية طبقا للمادة الأولى من القانون 11 / 10 هي الجماعة القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ومنه تحتاج لمن يعبر عن إرادتها، كما نصت المادة 15 من نفس القانون أن البلدية تتوفر على هيئة مداولة المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- وفي هذا الشأن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي وضعيتين الأولى بإعتباره رئيسا للبلدية والثانية بإعتباره مترأسا للمجلس وهي الصلاحيات المنصوص عليها طبقا للمواد 77 إلى 84 من القانون 11 / 10.

- وعليه يمكن إجمال صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ممثلا للبلدية فيما يلي<sup>31</sup>:

### **- الفرع الأول: تسيير البلدية إداريا:**

- يتولى رئيس البلدية الإشراف على تسيير شؤون البلدية من خلال إشرافه على جميع المصالح المكونة لها، بحيث للقيام بصلاحياته على أكمل وجه وبطريقة فعالة لا بد من توفر تنظيم إداري، وهذا التنظيم البلدي يتكون من عدة مصالح يختلف عددها من بلدية لأخرى حسب أهمية وإمكانيات كل بلدية ونظرا لأهمية هذه المصالح وللدور الكبير والفعال الذي تقوم به سواء في مساعدة رئيس البلدية في أداء مهامه من جهة أو في خدمة سكان البلدية من جهة أخرى نتطرق لأهمها:

### **أولا: الأمانة العامة<sup>32</sup>:**

- يسيرها الأمين العام وهو الركيزة الأساسية في البلدية ويعتبر المساعد المباشر والأساسي لرئيس المجلس الشعبي البلدي وأن وظيفة الأمين العام للبلدية موجودة على مستوى كل البلديات والتعيين

31 - أنظر: الدكتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ص 146.

- صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، 1983، دار الكتاب اللبناني، لبنان، ص 216.

- جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية الجزائرية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988، ص 62.

- عمار بريق: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، المرجع السابق، ص 33 إلى 44.

32 - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 137 و 138.

فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 26 / 91 والمرسوم التنفيذي رقم 27 / 91.

- كما تجدر الإشارة في القانون رقم 10 / 11 جعل الأمين العام للبلدية طبقا للمادة 15 منه هيئة من هيئات البلدية إذ نصت: "تتوفر البلدية على إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي." وهو ما نصت عليه المادة 125 أيضا من نفس القانون.

- كما نصت المادة 119 من المرسوم التنفيذي رقم 26 / 91 على صلاحيات الأمين العام: "يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ماياتي:

- جميع مسائل الإدارة العامة.

- القيام بإعداد إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- القيام بتنفيذ المداولات.

- القيام بتبليغ محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات السلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة و المراقبة.

- تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها و التنسيق بينها وبين رقابتها.

- ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

- كما نصت المادة 129 من القانون 11 / 90 يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي:

- ضمان تحضير إجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- تنشيط وتنسيق سير المصالح الادارية والتقنية للبلدية.

- ضمان تنفيذ قرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126.

- إعداد محضر تسليم وإستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68.

- يتلقى التفويض بالإمضاء عن رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري و التقني للبلدية بإستثناء القرارات.

- إن وظيفة الأمين العام للبلدية بهذا المفهوم تعد همزة وصل بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية بدليل أنه موظف معين وتابع مباشرة للسلطة السلمية للإدارة المركزية وهو ما يعد مساسا بجوهر اللامركزية لا سيما في دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة صلاحياته المتعلقة بالشؤون

المحلية وإصطدامه بالاشرف المزدوج في رقابة الموظفين كون المادة 126 الفقرة التاسعة من القانون 10 / 11 تعطي لرئيس البلدية سلطة تسيير مستخدمي البلدية.

- كما أن علاقة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالأمين العام للبلدية قد تشوبها بعض الصراعات نظرا لتضارب المصالح ولتواجد منطقتين على مستوى البلدية، منطق سياسي يمثله رئيس البلدية ومنطق إداري يمثله الأمين العام، وقد يرجع سبب ذلك لإنعدام الحوار أو سوء التنسيق بين الطرفين<sup>33</sup>.

### - ثانيا: المصالح الإدارية والتقنية:

1- المصالح الإدارية :

يمكن إجمالها فيمايلي:

- مصلحة التنظيم العام وتشرف بدورها على مجموعة من المكاتب منها مكتب التنظيم العام ومكتب الانتخابات والسكن ومكتب النظافة والوقاية.

- مصلحة الحالة المدنية وتضم مكتب الحالة المدنية ومكتب الخدمة الوطنية و الإحصائيات .

- مصلحة المحاسبة والمالية وتضم مكتب ممتلكات البلدية ومكتب الميزانية و النفقات والمداخيل و مكتب المحاسبة و العمليات المالية.

2- المصالح التقنية:

وقد نصت المادة 149 من القانون 10 / 11:

" على أن البلدية تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح تقنية ويمكن إجمالها في:

- مصلحة التعمير والبناء والدراسات والمتابعة.

- مصلحة البرمجة والصفقات.

- مصلحة الصيانة والوسائل العامة والممتلكات."

- وتتكفل هذه المصالح على وجه الخصوص طبقا للمادة 149 من قانون 10 / 11 بمايلي:

"التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الاسواق المغطاة والاسواق والموازين العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاسن، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها

33 - أنظر:

- راضية عباس: الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2000 - 2001، ص 122 الى 126 وما بعدها.  
- الدكتور ناصر لباد: القانون الإداري والتنظيم الإداري، منشورات دحلح الجزائر، 1999، ص 208.

مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة و التسلية التابعة لأملاكها، المساحات الخضراء".

### - ثالثا: المندوبيات والملحقات البلدية<sup>34</sup>:

- ولقد عالجت المواد من 133 إلى 138 أحكام تنظيمها وصلاحياتها:

**1: المندوبيات البلدية:** تعتبر المندوبية البلدية هيكل إداري يقع خارج هيكل البلدية الاصلية وينشأ لإعتبارات تتعلق بالكثافة السكانية للبلدية من جهة، ومن جهة ثانية وظائف البلدية الضخمة التي قد تناط بها لتتولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها، وينشط المندوبية البلدية منتخب يدعى **المندوب البلدي** الذي يتم تعيينه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على إقتراح من رئيس المجلس ويساعده في المهام الإدارية متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار بناء على إقتراح من الأمين العام طبقا للمادة 134 من قانون 10 / 11.

- وطبقا لأحكام المادة 135 من قانون 10 / 11 يتصرف المندوب البلدي تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي وبإسمه ويتلقى منه تفويضا بالإمضاء.

- كما يجوز للمندوبيات البلدية إدارة مرافق عمومية معينة يعهد بها إليها من قبل المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة طبقا للمادة 137 من قانون 10 / 11.

- غير أن المشرع وطبقا للمادة 136 من قانون 10 / 11 أوجب تحديد عدد المندوبيات البلدية وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى إعتقادا على الطابع الجغرافي والحضري وإقليمها ومقتضيات المرفق العام عن طريق مرسوم دون أن يحدد طبيعة هذا المرسوم.

### - 2: الملحقات البلدية: نظمت أحكامها المادة 138 من قانون 10 / 11.

- تختلف عن المندوبيات في مكان تواجدها الذي يتميز بالبعد عن مقر البلدية الأصلية، أو تميز هذا الجزء من إقليم البلدية بضرورة معينة.

- ويتم إحداث هذه الملحقات بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي تحدد مجال إختصاصها الإقليمي و الوظيفي إن لزم الأمر ويعين مندوبا خاصا من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتولى إدارتها، مع وجوب أن يكون هذا المندوب من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية لضمان تواجده الدائم في الملحقة، ويتولى المندوب صلاحية إصدار وثائق الحالة المدنية بموجب تفويض.

- الفرع الثاني: تمثيل البلدية إداريا والمحافضة على أموالها:

- أولا: التمثيل الاداري.

34 - علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق ص 138 و 140.

- ويبرز ذلك من خلال أن رئيس المجلس الشعبي البلدي:

1- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية طبقا للمادة 77 من القانون 11 / 10.

2- كما أنه يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط و الأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما طبقا للمادة 78 من القانون 11 / 10.

3- يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 79 من القانون 11 / 10 , المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة :

- يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لإختصاصه.

- يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها.

4- كما يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي و يطلعه على ذلك طبقا للمادة 80 القانون 11 / 10.

5- كما ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف طبقا للمادة 81 القانون 11 / 10.

**- ثانيا: المحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها.**

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية طبقا للمادة 82 من القانون 11 / 10 بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها و يجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يأتي:

1- التقاضي باسم البلدية و لحسابها.

2- ادارة مداخل البلدية و الامر بصرف النفقات و متابعة تطور المالية البلدية و اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

3- إبرام عقود إقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و قبول الهبات و الوصايا و القيام بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها.

4- إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط.

5- ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

6- إتخاذ كل التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية و المحافظة على أرشيف البلدية.

## المطلب الثاني:صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته كممثل للدولة.

- باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة في الإقليم ،فهو يتولى تمثيل المصالح العليا الوطنية على مستوى البلدية وهو ملزم بنزع القناع السياسي ويتولى أعمالا من إختصاصات الإدارة المركزية ،لذلك فهو يتمتع بصلاحيات واسعة وارده بالعديد من النصوص القانونية ،منها قانون الحالة المدنية و قانون الإجراءات الجزائية و قانون الإنتخابات وأهمها مانصت عليه المواد 85 إلى 95 من القانون 11 / 10 وتتعلق بمجالات شتى يمكن تقسيمها على النحو التالي:

### - الفرع الأول:ممارسة صلاحيات الضبطية:

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة الضبط في مجال الحالة المدنية وممارسة صلاحيات الضبط الإداري والضبط القضائي.

### - أولا:في مجال ضبط الحالة المدنية:

- لقد بينت المادتين الأولى والثانية من الأمر رقم 70 / 20 المؤرخ في 19 / 02 / 1970 المتضمن الحالة المدنية من هم ضباط الحالة المدنية بحيث أضفت على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وهي صفة يتمتع بها بقوة القانون وذلك بمجرد تنصيبه وهو الامر الذي أشارت إليه المادة 86 من القانون 11 / 10 بحيث نصت:"لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة،يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا."

- إلا أن تزايد المشاكل اليومية وإستحالة مباشرته هذه المهمة بنفسه وكذلك الأمر لنوابه فقد خوله القانون تفويض هذه المهام إلى موظف أو موظفين يختارهم من بين موظفي البلدية الدائمين، وذلك لتلقي التصريح بالولادات والوفيات وذلك تحت رقابته ومسؤوليته ويرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي والنائب العام المختص إقليميا طبقا المادة 87 من نفس القانون ،وتتمثل عموما صلاحياته في هذا المجال في:

- إستقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.

- تدوين كل العقود و الأحكام المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

- إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.

- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.

- التصديق بالمطابقة على كل نسخة بتقديم النسخة الأصلية منها<sup>35</sup>.

35 - لتفصيل أكثر نظر:

- المستشار: عبد العزيز سعد:نظام الحالة المدنية في الجزائر،دار هومة الجزائر،1995.

- بن عبيدة عبد الحفيظ:الحالة المدنية وإجراءاتها في التشريع الجزائري،دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع،الجزائر،طبعة 2004.

## - ثانيا: في مجال الضبط الإداري و القضائي:

- يتضمن الضبط الإداري مراقبة نشاط الأفراد وتوجيهه على نحو يكفل المحافظة على النظام العام فهو بذلك إجراء وقائي، في حين يهدف الضبط القضائي إلى البحث عن الجرائم ومعرفة مرتكبيها أي أنه يتخذ بعد وقوع الجريمة.

- ورغم سعة مجال التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي إلا أن التقارب بينهما قد يتم في حالات محددة وذلك بالنظر إلى جهات معينة تمارس وظيفتين، سلطة الضبطية الإدارية وأخرى للضبطية القضائية في ذات الوقت مثلما هو الحال لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

- **ففي مجال الضبط القضائي** : نصت المادة 15 من قانون الاجراءات الجزائية والمادة 92 من القانون 10 / 11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي **صفة ضابط الشرطة القضائية** ويتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وتحت إشراف النيابة العامة وله في ذلك تتبع المجرمين و القبض عليهم وتحرير محاضر بذلك والعمل على الحفاظ على معالم الجريمة و الأدلة قبل إختفائها وتقديمها لوكيل الجمهورية وغيرها من المهام المنصوص عليها ضمن قانون الإجراءات الجزائية، إلا أن الواقع ان هذه السلطات عادة لا يمارسها الرئيس عمليا.

- **وفي مجال الضبط الإداري**: إذ يضطلع الرئيس بمهمة المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة : الأمن العام والصحة العامة و السكنية العامة طبقا للمواد 89 الى 95 من القانون 10 / 11 وله في ذلك القيام بمايلي:

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص و الأملاك والمحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، والمعاقبة على كل مساس بالسكنية العامة و كل الأعمال المخلة بها.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية وتسليم رخص البناء و الهدم و التجزئة والحفر والطريق ... إلخ.

- إتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها والقضاء على الحيوانات المؤذية والضارة.

- تأمين نظام الجنائز والمقابر طبقا للعادات وتبعاً لمختلف الشعائر الدينية.

- ويجوز له إستعمال سلطة التسخير أي تجنيد الأشخاص والممتلكات ويعتمد في القيام بمهامه المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية،ويمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختص إقليميا عند الحاجة.

- كما تجدر الإشارة أن هذه المهام التي يمارسها تربطه علاقة خاصة بالوالي<sup>36</sup>.

#### - الفرع الثاني: تبليغ تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- نصت المادة 88 من قانون 90 / 11 المتعلق بالفرع الثاني على أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ وتنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية في شتى المجالات:

#### - ففي مجال قانون الانتخابات:

- يتولى إعداد بطاقة الناخب و تسليمها و الإشراف على مصلحة البلدية المكلفة بالانتخابات والتي تقوم بتسجيلهم و شطبهم بمجرد تبليغها بقرار اللجنة الادارية الانتخابية.

- يأمر بتعليق إشعار فتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية و تبليغ قرارات اللجنة الإدارية الانتخابية طبقا للمادتين 17 و 21 من القانون العضوي 12 / 01 المتعلق بالانتخابات.

#### - وفي مجال الخدمة الوطنية:

- يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام سنويا بإحصاء المعنيين بالخدمة الوطنية بالنسبة للأشخاص المولودين في البلدية التي يترأسها أو المقيمين بها والذين بلغوا السن القانوني.

- كما يقوم بضبط بطاقة الخدمة الوطنية.

- وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها ممثلا للبلدية والأخرى كممثلا للدولة آثار من حيث<sup>37</sup>:

- 1- المسؤولية: تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها ،بينما تتحمل الدولة عما نجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها.
- 2- الرقابة: فحينما يمثل البلدية يخضع الرئيس إلى رقابة وصائية من طرف الوالي ،أما حينما يمارسها كممثل للدولة فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي.

36 - لتفصيل أكثر حول موضوع الضبط الإداري والقضائي أنظر:

د- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 397 إلى 421.

- سلامي عمور: الضبط الإداري البلدي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية جامعة الجزائر 1988، ص 89 وما بعدها.

- د ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 151 إلى 181.

- دعمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 189 إلى 201.

- د بعلي محمد الصغير: القانون الإداري والتنظيم الإداري والنشاط الإداري، المرجع السابق، ص 259 إلى 290.

- دمدوم كمال: رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضباطا للشرطة القضائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2004.

37 - الدكتور بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، المرجع السابق ص 165.

- كما أن لتنوع إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة من جهة وكممثل للبلدية تأثير بالغ الأهمية على مدى إستقلالية الرئيس بصفته منتخب في ممارسة الإختصاص الوظيفي من قبل المواطنين.

- وإنطلاقاً من هذه الصلاحيات المذكورة أعلاه والتي يستأثر بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار تسيير الشؤون المحلية كانت نقطة إنطلاق هذه الإختصاصات التي أثير النقاش حول أسلوب تحويلها من السلطة المركزية نحوها وعلاقة ذلك بتحقيق الإستقلالية المطلوبة، وهل يكفي توسيع الصلاحيات لها لتحقيق بذلك الهدف؟ أم بزيادة إعطائها الوسائل الكفيلة والضامنة لممارسة تلك الصلاحيات على الواقع لإثبات وجودها فعلاً؟ كلها تساؤلات تتعلق بمجال إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يحاول أن تعايش الواقع المتجدد حيث تتأرجح بين المصالح والإختصاصات ذات البعد الوطني وتلك التي لها مدلول محلي وسبق عرض الآراء الفقهية بخصوص أسلوب تحديد هذه الإختصاصات وموقف المشرع الجزائري الذي أخذ بالأسلوب العام في إطلاق الإختصاص.

- كما أن عملية دراسة هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تستدعي منا الملاحظات التالية:

- المشرع في تحديد الصلاحيات أخذ بأسلوب تحديد الإطار العام مع ترك التحديد الدقيق لها لقوانين خاصة أو إلى التنظيم سواء بموجب مراسيم أو القرارات التنظيمية الوزارية فيحيل بذلك قانون البلدية في مجالات عدة إلى التنظيم، وهذا ما يعد حسبنا خرقاً للامركزية عند إقتران عملية التحديد هذه بإرادة السلطة التنفيذية المركزية ويصبح النشاط المحلي رهينة في يد الإدارة المركزية ومحل سلب في المستقبل لبعض الصلاحيات بطريقة غير مباشرة، وبالتالي تحويل سلطة الإختيار والتقدير من يد الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية.

- المشرع في ظل التعددية إتجه إلى تقليص الصلاحيات التي تخص الجانب الإقتصادي بالمقارنة ربما للحفاظ على التوجه الدستوري القاضي بالتوجه نحو الإقتصاد الحر وخصوصة المؤسسات وتخلي الدولة عن دورها التدخل في المقابل إتساع صلاحياته في مجال الشؤون الاجتماعية والثقافية<sup>38</sup>.

- كل هذه الملاحظات تطرح إشكالا حول مدى توافق جملة الصلاحيات الموكلة لرئيس المجلس الشعبي البلدي مع مبدأ تدعيم اللامركزية من خلال تجسيد ضمان الإستقلالية له في التسيير و الأدوات المستعملة في ذلك<sup>39</sup>؟

---

38 - للتفصيل أكثر حول صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي والاجتماعي أنظر: بوطيق فاتح: اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة و المطارفة و المعاضيد للعهدتين الانتخابيتين 90 / 95 و 97 / 2002، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2005 - 2006، ص من 56 إلى 58.  
- بلعباس بلعباس: المرجع السابق، مذكرة ماجستير، ص من 100 إلى 127.  
- عمار بريق: المرجع السابق، ص 50 إلى 53.  
39 - تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية عدد 02 / 2010، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 19 إلى 38.

- وتجدر الإشارة أن الدستور الجزائري لسنة 1989 و 1996 لم يكرس فكرة الإستقلالية للإدارة المحلية في التسيير على غرار الدستور الفرنسي الذي إعترف بإستقلالية الجماعات المحلية كمبدأ دستوري<sup>40</sup>.

- وأنه طبقا للمادة الأولى من القانون البلدي أن البلدية تتمتع بالشخصية القانونية وما يترتب عنها من آثار قانونية فكان لزاما وجود شخص أو هيئة تمثلها وتعبّر عن إرادتها فأوكلت المهمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فيمارس صلاحيات على إقليم البلدية من منطلق مفهوم الجماعات المحلية وبهذه الصفة يمكنه إتخاذ القرارات لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويتم توطيد العلاقة ما بين الجهاز التنفيذي الذي يرأسه و بين المجلس الشعبي البلدي هيئة المداولة الذي يرأسه أيضا قصد ضمان تكامل وتسيير مستقر للبلدية بشكل يضمن التنمية المحلية في جميع أبعادها، ووفقا دراسة شكلية لعدد المواد المنظمة لصلاحيات المحلية للرئيس نجد ان هناك ثمانية (08) مواد<sup>41</sup>.

- بالتالي فالمرشح لم يخول مجالا واسعا للمواد المنظمة للصلاحيات بصفة عامة ولم ينص على أي إستقلالية بشكل صريح في نصوص هذه المواد أثناء تحليل مضمونها مما يجعلها مبهمة في تكريس اللامركزية بالشكل الذي يدعمها وتضعها في مواجهة الصلاحيات والسلطات المركزية التي قد تميل لها الكفة أثناء الممارسة الفعلية لها، أو تصبح تتقرب أكثر نحو سلطة عدم التركيز، ومقارنة مع جملة الصلاحيات الممنوحة للرئيس في تمثيل الدولة نجد أن المرشح وسع فيها على حساب الأولى بالنظر الى عدد المواد المنظمة فهناك إحدى عشرة (11) مادة<sup>42</sup>.

- نستنتج أن طغيان الصلاحيات الممثلة للدولة على حساب الممثلة للبلدية التي لم يتم حصرها بالشكل الدقيق أثناء الممارسة وعدم تحديد طرق ممارستها من خلال عدم النص على عنصر الإستقلالية بالإضافة إلى إمكانية عجز الرئيس في إتخاذ كل الإجراءات المنوطة به لتمثيل الدولة يفتح المجال لتدخل سلطة الوصاية اللوالية في شكل الحلول كإجراء إستثنائي، وإعطاء مهام جديدة للرئيس من خلال تحويل إختصاصات عن طريق القوانين والتنظيمات إليه، التي من شأنها أن تزيد في توسيع الصلاحيات الممثلة للدولة وأثرها على الهيئة ككل بتحديد عنصر السلطة والمسؤولية ومدى توافر المعايير من جهة والوسائل المستعملة من جهة أخرى، فجعل الرئيس مكلفا بهذه المهام كعون من أعوان الدولة أكثر منه هيئة مستقلة تابعة للجماعات المحلية الممثلة للامركزية الإدارية المراد تحقيقها والآثار المترتبة عن ذلك، وبالتالي فهي إختصاصات غير محدودة، وغير واضحة بالشكل اللازم في ظل نسبية الإستقلالية وتنازع الإختصاصات، وعدم التوازن الموجود ما بين السلطة والمسؤولية، التي تكرس فكرة التبعية بممارسة ديمقراطية مشبوهة.

40 - أنظر المادة 72 من الدستور الفرنسي لعام 1985.

41 - أنظر المواد 77 إلى 84 من قانون البلدية رقم 11 / 10 السابق ذكره.

42 - أنظر المواد من 85 إلى 95 من ق 11 / 10 المذكور سابقا.

## - خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا للفصل الأول يتضح مايلي:

- أن ضمان إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي تبرز في الإستقلال العضوي له من خلال عنصر الإنتخاب حسب الرأي الراجح في الفقه ولقد أحسن المشرع الجزائري لما أخذ بمبدأ الإنتخاب الكلي العام والمباشر وكرس المبدأ في الدستور ثم في القانون العضوي للإنتخابات ، ويعد هذا ضمانة دستورية وقانونية تحول دون تدخل السلطة المركزية في تشكيل المجلس الشعبي البلدي أي إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وإنتخاب الهيئة التنفيذية أي رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- كما خلصنا إلى وجود تعارض بين قانون البلدية والقانون العضوي للإنتخابات فيما يخص كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إذ جاء قانون البلدية الجديد في نص المادة 65 منه بحل نهائي لهذا الإشكال بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو متصدر القائمة التي تحصلت على أكثر عدد من الأصوات وهذه الطريقة هي الأنجح ، دون أن نخوض في مسألة الإنسجام والتوافق مع القوائم ، لكن المشرع تراجع عن تطبيق قانون البلدية وعالج الإشكالية في القانون العضوي للإنتخابات بالمادة 80 من القانون العضوي 12 / 01 ، وهذا يعتبر ترجعا وعدم إستقرار من قبل المشرع في الحسم والفصل نهائيا لهذه الإشكالية وعدم ترك المجال للإدارة للتدخل بتعليمات أو ببرقيات تعالج هذه الإشكالية.

- كما أن قانون البلدية الجديد قدم عديد الإضافات فيما يتعلق بحالات إنتهاء مهام الرئيس فيما يخص الإستقالة والتخلي عن المنصب بسبب الإستقالة وبسبب الغياب وألغى حالة سحب الثقة.

- كما أن العنصر الثاني للإستقلالية هو أن يتمتع الرئيس بإعتباره منتخبا بممارسة إختصاصا أصيلا بإدارة شؤونه المحلية ، إلا أن نص المشرع على إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في أحكام عامة تاركا لسلطة الوصاية أمر تحديدها أدى عمليا برئيس المجلس الشعبي البلدي إلى انتظار التعليمات لمباشرتها وبالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز.

- ونظرا لتأثير الإزدواج الوظيفي على إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي وإستغراق الدور اللاتركيزي للدور المحلي جعل منه مجرد عون من أعوان الدولة نظرا لطغيان دوره في ممارسة الصلاحيات التي يمثل الدولة بعيدا عن ممارسة الصلاحيات المرتبطة بالشأن المحلي مما يؤثر على مفهوم المصالح المحلية التي تؤدي إلى الإنتقال التدريجي من اللامركزية إلى عدم التركيز.

- بالرغم من إعتقاد المشرع الجزائري الأسلوب العام في تحديد الإختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تأثرا بالنموذج الفرنسي وترك التحديد الدقيق الخاص بها إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم يجعل هذه الصلاحيات محل سلب من طرف الإدارة المركزية.

- كما أن إنتهاج الأسلوب العام في توزيع الإختصاصات لم يضمن إستقلالاً وظيفياً لرئيس المجلس الشعبي البلدي بسبب الرقابة الوصائية المشددة التي تصاحب إعتقاد النموذج الفرنسي والإزدواج الوظيفي للرئيس، وكذلك وضعية الإستقلال المالي التي تكاد تجعل من رئيس المجلس الشعبي البلدي تابعا مالياً ومنه إدارياً للسلطة المركزية لأنه بدون المال لتحقيق فعالية أكثر لممارسة هذه الصلاحيات لا يستطيع القيام بالمهام الملقاة على عاتقه لاسيما منها ما تعلق بالشأن المحلي، وأن مصدر هذه الأموال هو الذي يقرر بالنتيجة إستقلاليته أو تبعيته للإدارة المركزية، فالإستقلال المالي و الإداري له يقاس بمقدار الموارد المالية التي تمتلكها البلدية فكلما كان لديها تمويلاً كافياً كان في مقدور الرئيس التحرر من الرقابة الصارمة لممارسة صلاحياته، وإذا كان ناقصاً فإنه يعجز عن ممارستها إلا تحت رحمة الإدارة الوصية رغم النص على أن البلدية تتمتع بالإستقلال المالي، إلا أن إفتقارها لموارد مالية ذاتية أدى إلى الشلل في ممارسة الإختصاصات المنوطة، مما فسح المجال للسلطة المركزية عن طريق تقديم القروض والمساعدات التي غالباً ما ترفق بشروط تحد من الإستقلال المالي للبلدية ونقيد حرية رئيسها في التصرف، ومنه تصبح لها سلطة تأثير على إتخاذ القرار المحلي تطبيقاً لقاعدة من يدفع يقود<sup>43</sup>.

---

43 - لمزيد من التفصيل حول موضوع تأثير التمويل المركزي على إستقلالية الجماعات المحلية أنظر:  
- سعاد طيبي: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر معهد الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون، 2001 - 2002.  
- عبد الصديق الشيخ: الإستقلال المالي للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر كلية الحقوق بن عكنون، 2002 - 2003.  
- عمrani بهية: ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية 1991.  
- محمد بن مالك: ميزانية البلدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1994، - 1995.  
- كراجي مصطفى: أثر التمويل في إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، عدد رقم 02، لسنة 1996، ص 352.  
- محمد عبود بودربالة: الإصلاح الضريبي ندوة الإصلاح المالي و الجبائية المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص 118.

# الفصل الثاني

## - الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- إن مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية يعد ركنا أساسيا من أركان وجود اللامركزية الإقليمية ومقتضى هذا الإستقلال أن يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته منتخبا الصلاحيات المنوطة به وإتخاذ القرارات في حدود هذه الإختصاصات نافذة بذاتها ما لم يخضعها القانون لتصديق سلطة إدارية أخرى، كما أن إستقلال رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة إختصاصاته أساسي في نظام الإدارة المحلية وفيه يكمن نجاحها وكلما إتسع هذا الإستقلال سيؤدي حتما إلى تكريس مبادئ الديمقراطية على المستوى المحلي، غير أنه مهما إتسع نطاق هذه الإستقلالية في ممارسة الإختصاصات فإنه لا يصل لدرجة الإطلاق، بحيث تصبح هيئات منفصلة عن الدولة وذات كيان سيادي إذ لا يمكن تصور قيام نظام الإدارة المحلية بدون رقابة فالتلازم بينهما حتمي وذلك حفاظا على وحدة الدولة الإدارية والسياسية.

- إن الرقابة الإدارية ضرورية لتحقيق الإرتباط بين الهيئات الإقليمية وبين الدولة، فلا يعقل أن يمنح المشرع هيئة لامركزية تمثل إقليما معيننا سلطات إدارية حقيقية وتشارك الدولة في إمتيازات السلطة العامة ولا تمنح في الوقت نفسه للدولة (السلطات الوصائية) سلطات فعلية لمنع أعمال الهيئات اللامركزية غير المشروعة و التي تتعارض مع المصلحة العامة<sup>44</sup>.

- من شروط هذه الرقابة ألا تبلغ حدا من الشدة بحيث تقيد حركة ومرونة إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي وتجعل منه هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري، كما أنها لا تكون ضعيفة بالقدر الذي يجعل من التعاون بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية عمل غير مثمر وفعال لا يحقق الغرض منه<sup>45</sup>.

- الأصل أن الرقابة الإدارية الوصائية لا تنقرر إلا بنص بإعتبارها إستثناء من الأصل العام وهو إستقلال الإدارة اللامركزية (لا وصاية إلا بنص) ، كما يجب أيضا أن تمارس في حدود الأهداف المرسومة لها، فهي ليست تصيدا للأخطاء وليست قييدا للحد من حرية وحركة المجلس المحلي بل أنها وسيلة للوقاية من الوقوع في الأخطاء<sup>46</sup>.

- بالرغم من أن إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي عن الإدارة المركزية مبدأ أصيل، إلا أنه يخضع لرقابتها على شخصه و على أعماله وعلى الهيئة التي يترأسها، ولقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية هذه الرقابة تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية وعند البعض الآخر الرقابة الإدارية الوصائية، بحيث تعددت هذه التعاريف وجاءت مختلفة في مضمونها لحد كبير ويرجع ذلك لإتساع مدلولها وتنوع صورها ووسائلها بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة وإنصرافها إلى جهات متعددة.

44 - إبراهيم رابعي: المرجع السابق ، ص 98.

45 - صالح عبد الناصر: المرجع السابق، ص 80.

46 - أنظر أيضا:

- الدكتور عمار عوايدي: القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2000، ص 244.

- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 76.

- لذلك يقتضي الأمر قبل عرض صورها على رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحديد مفهومها ثم مبرراتها وأهدافها.

### - مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية:

- أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا فقهيا، فذهب فريق من الفقهاء إلى معارضة استعمال هذا المصطلح وطالبوا بإستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والإدارية وإلى الإعتقاد بأن الهيئات اللامركزية مثل القاصر أو عديم الاهلية في القانون المدني<sup>47</sup>.

وقد عرفها الأستاذ فالين: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر إتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة"<sup>48</sup>.

إن هذا التعريف يمتاز بتحديد طرفي الرقابة الوصائية مع بيان إمكان صدورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا، إذ نلاحظ أن هذا التعريف لم يبين وسائل الرقابة ومهمتها فضلا عن عدم بيان وجوب إستنادها لنصوص قانونية.

كما عرفها الفقيه **Maspétiol et Laroque**: "مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"<sup>49</sup>.

- لقد أبرز التعريف طرفي الرقابة وأشار إلى بعض مهامها وإمكان إنصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية وضرورة تقييدها وإستنادها للقانون، إلا أنه لم يشر لرقابة الشرعية ووسائلها.

- من خلال التعريفين السابقين يتضح أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يرتكز على أمور أساسية هي:

1- صدور الرقابة أساسا عن الإدارة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.

2- إنصراف الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

3- الصفة الإستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود والقيود المقررة قانونا.

47 - أنظر: الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 36 و 37.  
- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 75.  
- الأستاذ الدكتور بعلي محمد الصغير القانون الإداري، المرجع السابق، ص 72.

48 - M. Waline: op, cit, p362.

49 - Maspétiol et Laroque: op, cit, p10.

4 - إمكان إنصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.

5 - إستهداف إحترام مبدأ الشرعية وحماية المصلحة العامة.

- وعليه تتميز الرقابة الوصائية بجملة من الخصائص تتمثل في أنها رقابة إدارية و إستثنائية و خارجية، كما أنها جزئية ومشروطة وغير مطلقة<sup>50</sup>.

#### - أهداف ومبررات الرقابة الوصائية:

- إن أهم هدف تسعى الرقابة الوصائية لتحقيقه هو الهدف السياسي لضمان وصيانة وحدة الدولة ذلك أن قيام التنظيم المحلي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية إلى جانب الدولة وأن إستقلال الوحدات اللامركزية يؤدي حتما إلى المساس بوحدة السيادة الوطنية مما يستوجب من الناحية السياسية فرض الرقابة الوصائية.

- والهدف الثاني يعد إداريا لأن مصلحة الدولة إداريا تسيير الهيئات المحلية وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى تفضيل المصالح المحلية على المصلحة العليا للدولة مما قد يعرضها للخطر.

- كما أن للرقابة الوصائية مجموعة من المبررات منها إحترام الشرعية و حماية المصلحة العامة من جانب الهيئات المحلية.

- بالرغم من تعدد وسائل الرقابة الإدارية إلا أنه يجب في النهاية أن تحترم المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل وهو الإستقلال المحلي الذي يعد ركنا جوهريا ، ولكن الرقابة تشوبه إلا أنها محصورة في حدود معينة دون تطرف ،لأنه إذا تجاوزت حدودها فقدت اللامركزية صفتها وأصبحت الهيئات المحلية أقرب إلى فروع الإدارة المحلية.

- وعليه فإن الوصاية كركن في النظام اللامركزي هي من حيث درجة ممارستها مخففة أو مشددة معيار دقيق يسمح بوصف نظام معين بأنه نظام لامركزي حقيقي أو يجنح لأن يكون نظاما مركزيا حتى وإن حمل شعار الإدارة المحلية ،لأن دراسة الرقابة الإدارية تمكننا من معرفة طبيعة النظام الإداري المنتهج ،ورغم أن موضوع الوصاية كشكل للرقابة في القانون الإداري يعد موضوعا أكاديميا تناولته الكثير من الرسائل والبحوث الجامعية والمؤلفات الفقهية ،إلا ان موضوع الرقابة الوصائية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر يعد موضوعا مهما من الناحية العملية ، ذلك لأنه يحاول الجمع بين الدراسات النظرية السابقة لهذا الموضوع والدراسات العملية وعليه فالإشكال المطروح ما مدى الإستقلال القانوني الذي يتمتع به الرئيس قانونيا وواقعا رغم وجود الرقابة الوصائية؟

50 - الدكتوراة قصير مزباني فريدة: القانون الإداري، المرجع السابق،ص137 إلى 140.

- من المسلم به أنه كلما تعددت مظاهر الرقابة الوصائية إشتد الخناق على السلطات المحلية في ممارسة العمل الإداري المحلي، مما يترتب عليه تهديدا مؤكدا لحرية هذه السلطات وإستقلاليتها ويحد من فعاليتها، فهل الرقابة الوصائية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 11 / 10 تحترم هذا الإستقلال؟ وبالتالي تضمن له الفعالية في القيام باختصاصاته؟، أم أن الوصائية في ظل القانون 11 / 10 هي رقابة هيمنة وتوجيه يضيع معها مبدأ الإستقلال القانوني ومنه النظام اللامركزي ككل؟، ثم ما مدى التطابق بين المواد الدستورية والقانونية التي تؤكد مبدأ الإستقلال القانوني بإعتباره القاعدة الأساسية لقيام النظام اللامركزي مع نصوص الرقابة الوصائية عليه؟.

- قبل الاجابة عن هذه التساؤلات يتعين علينا أن نرجع على ماضي وواقع هذا التنظيم لإرتباطه بالوضعية السياسية السائدة آنذاك للبلاد وحسب الظروف السياسية التي مرت أو ستمر بها البلاد ويمكننا أن نميز بين التنظيم البلدي في الحالات العادية و الحالات الإستثنائية.

- ففيما يخص التنظيم البلدي في الحالات الإستثنائية فقد عرفت البلدية في الجزائر من الإستقلال إلى يومنا هذا، الأجهزة الإستثنائية المتمثلة في المندوبية الخاصة مباشرة بعد الاستقلال<sup>51</sup>، ثم المجلس البلدي الموسع تطبيقا لقانون الثورة الزراعية<sup>52</sup>، وبعد ذلك المجلس البلدي المؤقت من 12 / 12 / 1989 إلى 12 / 06 / 1990، ثم المندوبية التنفيذية بعد إعلان حالة الطوارئ، وأخيرا التنظيم البلدي في إطار المواد 90 و 93 و 96 من دستور 1996، أما فيما يخص الحالات العادية فقد ساد في ظل الأمر رقم 67 / 24 المؤرخ في 18 / 01 / 1967، ثم في ظل القانون رقم 90 / 08 المؤرخ في 08 / 04 / 1990 والنصوص اللاحقة، والقانون الحالي 11 / 10 المتعلق بالبلدية.

- ثم إنه للإجابة عن التساؤلات المطروحة أعلاه، يتعين علينا أن نتناول بالدراسة مظاهر الرقابة الوصائية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون 11 / 10 المتعلق بالبلدية، حيث نعد إلى إجراء مقارنة بين هذا التشريع الجديد والقوانين السابقة في ظل الحالات العادية والإستثنائية ضمن فكرتين رئيسيتين:

- الرقابة الإدارية على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي في (مبحث أول).
- الرقابة الإدارية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي في (مبحث ثان).

<sup>51</sup> - الدكتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 135 و 136.  
<sup>52</sup> - القانون رقم 71 - 73 المؤرخ في 08 / 11 / 1971 المتضمن قانون الثورة الزراعية، ج رقم 97، ص 1642.

## المبحث الأول: الرقابة على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- إن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار إستقلالية المجلس الشعبي البلدي المنتخب غير ان هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة فلا يعقل تحت حجة الإستقلالية والانتخاب أن تقطع كل صلة وتعامل ورقابة إشراف بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية<sup>53</sup>.

- بما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا بالمجلس الشعبي البلدي فتتطبق عليه جميع الأحكام المقررة على أعضاء المجلس في مجال الرقابة على الأشخاص، بحيث تمارس الرقابة عليه من طرف جهة الوصاية (الوالي) قانونا الذي خوله هذه الصلاحيات، فيمكن لجهة الوصاية ممارسة الرقابة وفقا لضوابط حددها القانون وبوسائل خاصة وضمن أشكالها المتمثلة في:

الإيقاف و الإقصاء<sup>54</sup> في مطلب أول و الإقالة الحكومية في (مطلب ثان) طبقا لأحكام المواد 42 و 43 و 44 من القانون 11 / 10.

- ومادام رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة المنتخبة فإن إجراء الحل يطاله أيضا طالما أنه يؤدي إلى فقدان صفة العضوية بالمجلس<sup>55</sup>، طبقا للمواد من 46 إلى 51 من القانون 11 / 10 في (مطلب ثالث).

- ويعتبر إجراء الحل من أشد الرقابة الممارسة على رئيس المجلس المنتخب وعلى المجلس ككل، وهو ما يعبر عن رغبة السلطات الوصية في تشديد الرقابة على الهيئات المحلية<sup>56</sup>، والتضييق من إستقلاليتها<sup>57</sup>.

### - المطلب الأول: الإيقاف والإقصاء.

- يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا لإجراءات رسمها، ونظمت أحكامه المادة 43 من القانون 11 / 10 إذ نصت: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام ولأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا يمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

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

- كما نصت المادة 44 على أن الإقصاء هو اسقاط كلي ونهائي للعضوية

<sup>53</sup>- الدكتور عمار بوضياف:التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 22.

<sup>54</sup>- الدكتور عبيد لخضر : المجموعات المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1985، ص 45.

<sup>55</sup>- الدكتور عمار عوادي : مبدأ الديمقراطية و تطبيقاته في النظام الإداري الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1984، ص 30.

<sup>56</sup>- الدكتور جعفر انس قاسم: ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشترابية الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 22.

<sup>57</sup>- الدكتور حسين مصطفى حسين : الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1982، ص 19.

- بقراءة النصين المذكورين أعلاه يتضح أنه يشترط لصحة قرار التوقيف والإقصاء توافر لأركان التالية:

### الفرع الأول : ركن السبب:

- إن الأسباب القانونية لتوقيف المنتخب البلدي هي "المتابعة الجزائية لجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا يمكنه من ممارسة المهمة الانتخابية".

- يتضح من النص المذكور أنه لتوقيف رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يكون محل متابعة قضائية محصورة في جرائم مرتبطة بالمال العام(كجرائم الفساد)، ولا ينصرف التوقيف إلى الجرائم المتصلة بالمال الخاص(كالسرققات والنصب وخيانة الأمانة وإصدار شيكات من دون رصيد)، كما أن التوقيف ينصرف إلى الجرائم المرتبطة بالشرف ويمكن تفسيرها إلى الجرائم الأخلاقية ولكن هذا التفسير يعتبر قاصرا لأن أيضا جنح السرققات تعتبر مخلة بالشرف.

- كما يثور الإشكال بالنسبة للتدابير القضائية التي من شأنها أن تحول دون ممارسة مهامه.

- الأصل أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بإمتياز التقاضي طبقا للمادة 577 من قانون الإجراءات الجزائية ، فالمعمول به أن تتم متابعته بطريق إجراء طلب إفتتاحي للتحقيق ،وهنا إذا وضعه قاضي التحقيق رهن الرقابة القضائية أو الإفراج المؤقت ، لا يتخذ ضده هذا الإجراء التأديبي ،أما إذا كان رهن الوضع والإيداع بالمؤسسة العقابية هنا يصدر قرار التوقيف لحين البث النهائي في القضية.

من هذا نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة الجزائية التي أعطى لها المشرع وصفا محددا بأنها تحول دون ممارسة العضو لمهامه وتصور أنه في حالة كهذه أن العضو قيدت حريته أي أنه تم إيداعه الحبس المؤقت<sup>58</sup>.

- ما تجدر الإشارة إليه أن هذه العقوبة لم ترد في الأمر 67 / 24 المؤرخ في 18 / 01 / 1967 المتضمن القانون البلدي ، وإنما جاءت بموجب الأمر 76 / 85 المؤرخ في 23 / 10 / 1976 المعدل للأمر 67 / 24 ، كما أن القانون رقم 81 / 09 المؤرخ في 04 / 07 / 1981 المعدل والمتمم للأمر 67 / 24 هو الذي أضاف ضرورة مرافقة رأي مكتب التنسيق الولائي لرأي الوالي في حالة تمديد التوقيف بموجب قرار وزير الداخلية إلى ثلاثة أشهر.

<sup>58</sup> - لمزيد من التفصيل بخصوص الإيقاف، انظر:

- الدكتور بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 168 و 169.  
- الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 223 و 224.  
- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 144 و 145.  
- الدكتورة قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 241.  
- الكتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 140 إلى 142.

- كما نصت المادة 92 / 2 من الأمر 76 / 85: "غير أنه إذا تعرض إلى متابعة جزائية يستمر توقيفه حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه."

- أما في ظل القانون رقم 90 / 08 فقد نصت عليه المادة 32: "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه."

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."

- إن المتمعن في النصوص القانونية الملغاة والنص الجديد يدرك للوهلة الأولى مجموعة من الفروق :

- التوقيف في ظل الأمر 76 / 85 المادة 92 منه يتضمن زيادة على المتابعة الجزائية الإخلال بالمهام الانتخابية، أما في المادة 32 من القانون 90 / 08 يتم فقط بسبب المتابعة الجزائية، أما في المادة 43 من القانون 11 / 10 يكون لثلاثة أسباب المتابعة الجزائية لجرائم المال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو محل تدابير قضائية تحول دون ممارسة المهام الانتخابية.

- كما أن القانون الجديد 11 / 10 و القانون الملغى 90 / 08 لم يحدد مدة التوقيف مادامت تستمر إلى غاية إعلان الجهة القضائية لقرارها النهائي بعد المتابعة الجزائية، أما في الأمر 67 / 24 يكون التوقيف لمدة شهر، و القانون رقم 81 / 09 المؤرخ في 04 / 07 / 1981 المعدل والمتمم للأمر 67 / 24 هو الذي أضاف ضرورة مرافقة رأي مكتب التنسيق الولائي لرأي الوالي في حالة تمديد التوقيف بموجب قرار وزير الداخلية إلى ثلاثة أشهر.

- أما سبب الإقصاء هو صدور حكم جزائي بالإدانة نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه.

### الفرع الثاني - ركن الاختصاص:

- لقد أسندت المادة 43 من القانون الجديد الإختصاص بخصوص التوقيف للوالي كجهة وصية، أما في ظل القانون الملغى 90 / 08 نصت المادة 32 منه أن التوقيف يكون بقرار معلل من الوالي بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، على غرار الأمر 1967 الذي لم يمنح الإستشارة للمجلس الشعبي البلدي، أي فيه عودة لتشديد الرقابة الوصائية في ظل القانون الجديد الذي لم ينص على إستشارة المجلس الشعبي البلدي رغم أن المادة 26 من القانون 11 / 10 تنص على أن: "المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين".

- إن تفسير النص بمفهوم المخالفة يعني أن دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين تخرج عن كل وصاية فهي ملك للمجلس المنتخب<sup>59</sup>.

59 - لمزيد من التفصيل أنظر مذكرات الماجستير:

- إلا أن التساؤل المطروح عن جدوى تقرير السرية و الخروج عن مبدأ العلنية لجلسات المجلس الشعبي البلدي بسبب مناقشة الحالات التأديبية للمنتخبين المحليين، فهذه السرية تمنع مجموع الناخبين من الرقابة المباشرة على منتخبهم، فمن المفروض أن لا تتقرر السرية في مثل هذه الحالة.

- كما أن الأصل في هذا النمط من الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بخصوص التوقيف يكيف على أنه رقابة شرعية دون الملائمة الغرض منه التقليل من تدخل الوصاية في شؤون البلدية لاسيما على رئيسها ، إلا أن القانون الجديد جعل الوالي المختص الوحيد لإصدار قرار التوقيف دون إستشارة المجلس الشعبي البلدي للرقابة على رئيسه المنتخب، كما أنه لم يحدد مدة التوقيف مادامت تستمر لغاية صدور الحكم النهائي من السلطة القضائية، مما يجعل عقوبة التوقيف عقوبة فعالية يفتقر المنتخب المحلي أمامها إلى ضمانات الحماية الكافية، خاصة منها حقوق الدفاع لاسيما أمام جهاز المداولة، وهو الإجراء الذي من شأنه يفيد تدخل الجهة الوصية ويجعل من سلطتها في الرقابة مشددة.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالادانة فالإجراء المتخذ يكون الإقصاء وهو الأمر المؤكد بنص المادة 44 من القانون 11 / 10 (يقضى بقوة القانون من المجلس ، كل عضو مجلس شعبي بلدي مان محل إدانة نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار).

### - الفرع الثالث: ركن المحل:

- يتضمن موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من ممارسة مهامه الإنتخابية مؤقتا و لفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وهو الركن الذي يجب أن يعلل بالقرار من قبل الوالي، إلا بعد إستطلاع رأي المجلس وهو الإجراء الذي ألغي في القانون الجديد حفاظا على حقوق عضوية المنتخب لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يفيد معه التقليل في الضمانات القانونية الممنوحة في جانب الإستشارة الوجوبية التي يفترض على الوالي القيام بها، لاسيما وأن المجلس هو المؤهل قانونا للتداول في المسائل الإنضباطية لرئيسه.

- لقد أحسن المشرع صنعا عندما إشتراط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة

- بن ورزق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية، مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس، سطيف، ص 11.

- مقطف خيرة: المرجع السابق، ص 198.

- بو عمران عادل: إستقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2005 - 2006، ص 80.

- بوطيبي فاتح: المرجع السابق، ص 103 إلى 105.

- صالح عبد الناصر: المرجع السابق، ص 111 و 112.

- بركات محمد: النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، ص 201 إلى 205.

- بلعباس بلعباس: المرجع السابق، ص 136 و 137.

- رابعي إبراهيم: المرجع السابق، ص 160 وما بعدها.

أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين، ويستمر الإيقاف إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة، فان ثبتت براءة الموقوف عادت له العضوية ثانية بحكم القانون دون حاجة لإثبات ذلك بموجب مداولة من المجلس أو بموجب قرار الوالي<sup>60</sup>.

- ما يجب الإشارة إليه أن قرار التوقيف في ظل القانون الجديد ألغى فيه ركن الشكل والإجراءات (الاستشارة الوجوبية)، وجعل الوالي هو المختص الوحيد بإصداره دون المرور على الاستشارة الوجوبية.

- كما تجدر الإشارة أن القانون الجديد في الفقرة الأخيرة من المادة 43 منه أشار أنه في حالة صدور حكم البراءة النهائي يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية، بمفهوم المخالفة لا يحتاج إلى قرار إعادة الإدماج، لا من الوالي الذي أصدر قرار توقيفه ولا بمداولة من المجلس الشعبي البلدي المكلف بدراسة مثل هذه الحالات التأديبية، وهو إجراء ضامن لحقوقه في مجال إستئناف المهمة الانتخابية، طالما أن حكم البراءة صادر عن السلطة القضائية الضامنة لحقوق المنتخب المحلي في مثل هذا الاجراء المتخذ، بمعنى أن سبب تعليق العضوية يزول مفعوله بمجرد النطق بحكم البراءة.

- ما يمكن ملاحظته على النصوص التي تتعلق بالتوقيف من الأمر 67 / 24 وصولاً إلى القانون الحالي هو أن فيه توجه من قبل المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية فيما يخص عملية الرقابة في إطار تكريس التعددية السياسية وجعل العلاقة بين الأجهزة المركزية والهيئات المحلية تقوم على الحوار لا على التبعية و الخضوع، ومع ذلك فهي محاولة ناقصة وغير كافية سواء من حيث النصوص القانونية أو الجانب العملي<sup>61</sup>.

- أما الإقصاء يتبث بقرار من الوالي ولم يشترط القانون التسبب وهو في الاعتقاد الغالب انه سيسبب في حال وجود الحكم الجزائي النهائي.

### - المطلب الثاني: الإقالة الحكيمة.

- نص على هذا الإجراء المادة 45 من القانون 11 / 10: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب، ويخطر الوالي بذلك."

<sup>60</sup> - الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 224.

<sup>61</sup> - Lebed Nasser :L exercice de la tutelle ;sur les communes de la daïra d oued – Zenati ;Memoire Magistere ;Alger ;1993 ;p126

قبل تحليل نص هذه المادة وجب التذكير أن طرق ووسائل عملية الإقالة الحكومية تتم بحسب النظام الذي يعتمدها<sup>62</sup>:

- **ففي النظام الإنجليزي** تقتصر الرقابة على عاملين أساسيين هما :

1- إمتناع العضو عن المشاركة في إدارة الشؤون المحلية و غيابه.

2- تحقيقه فوائد شخصية عن طريق إستغلاله العضوية.

- **وفي النظام الفرنسي:** فالمشرع يخول السلطة الوصية حق إقالة العضو متى أخل بالواجبات المقررة قانونا.

- وتختلف المدة من مجلس لآخر ، فالغياب المتوالي طوال المدة المحددة يؤدي كقاعدة عامة إلى إسقاط العضوية فورا.

- من خلال قراءة المادة المذكورة أعلاه يتضح للوهلة الأولى أن المشرع الجزائري أخذ بالنظام الانجليزي على غرار موقفه في القوانين السابقة.

- وتختلف طريقة الإقالة الحكومية باختلاف الأشخاص الذين تعرضوا له فإذا كنا بصدد التعامل مع السلطات اللامركزية التي تتمتع بضمانات أكثر شرعية كونهم منتخبين ويخضعون لإجراءات غير التي تتخذ ضد الممثلين المعينين<sup>63</sup>.

- أما في ظل الأمر 67 / 24 فقد نصت المادة 90 منه على مايلي: **"كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيحا ، فإنه لا يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح بإستقالته من قبل عامل العمالة، إلا إذا طعن في ذلك خلال 10 أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة."**

أما في ظل القانون 90 / 08 نصت المادة 31 منه (يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضوا في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي).

وبالتالي فالغياب في القانون الجديد يعد سببا من أسباب الإقالة الحكومية.

وعليه لصحة قرار إثبات الإقالة الحكومية طبقا للمادة 45 القانون 11 / 10 أعلاه يجب توافر الأركان التالية:

<sup>62</sup> - مقطف خيرة :المرجع السابق،ص 207 .

<sup>63</sup> - الدكتور: أحمد محيو، المرجع السابق، ص117.

## الفرع الأول: ركن السبب.

- يعود سبب الإقالة الحكمية حسب المادة 45 من القانون 11 / 10 إلى الغياب ثلاثة دورات عادية متتالية في السنة بدون عذر مقبول.

- من هذا المنطلق نستنتج أن القانون شدد الرقابة من جهة الوصاية على المنتخب المحلي الذي يتغيب عن دورات المجلس ثلاث مرات متتالية ، وفي ذلك مساسا بالاستقلالية التي يجب أن يتمتع بها المنتخب المحلي في مواجهة الإدارة الوصية ومنه يكون تابعا لها منفذا لاوامرها ، مما يضعف حركاته ومبادراته لصالح المواطنين والمجموعة المحلية.

## الفرع الثاني: ركن المحل.

- يترتب عن الإجراء المتمثل في الإقالة الحكمية مايلي:

1- فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية بقوة القانون ، وهذا ما يستشف من صيغة نص المادة 45 من القانون 11 / 10، لذلك فيختلف الإقصاء عن التوقيف الذي يعتبر تجريد مؤقت للعضوية، ويتشابه مع الإقالة من حيث الأثر الحال المباشر.

2- إستخلاف العضو الذي تم اقالته بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، طبقا للمادة 41 القانون 11 / 10.

## الفرع الثالث: ركن الشكل والإجراءات.

وانه طبقا للمادة 45 من القانون 11 / 10 تتم الإقالة الحكمية بعد تبليغ المعني بها ويعلم الغياب بقرار من المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني بعدها يتم إخطار الوالي بذلك الإجراء وهو أهم ضمانة للمنتخب المحلي في مثل هذه الحالات الشبيهة بحالة متابعة الموظف العمومي في المسائل التأديبية<sup>64</sup>.

- وفي هذا الصدد يذكر المرسوم التنفيذي رقم 92 / 143 في مادته الأولى: "أن الوالي هو المختص بإصدار قرار توقيف عضوية المنتخبين البلديين و الولائيين ، عملا بأحكام المرسوم الرئاسي 92 / 44 المتضمن حالة الطوارئ ، ونشير أن مدة التوقيف غير محددة ، مما يطرح التساؤل حول طبيعة هذه العقوبة ، وعن احتمال تحول التوقيف إلى إقصاء غير معلن".

64 - لمزيد من التفصيل بخصوص الإقصاء أنظر: الدكتور بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 170 إلى 171.  
- الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 224.  
- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145.  
- الدكتورة قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 241.  
- الكنتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 140 إلى 142.  
- عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132 إلى 133.

- إلا أنه بعد إنتخابات المجالس المحلية لسنة 1997 إستقر الوضع العام بصفة جلية وتمت العودة لأحكام قانون البلدية لاسيما بعد رفع حالة الطوارئ سنة 2011، وبهذا فيه بعض الضمانات للعقوبات الفردية المتخذة في حق رئيس المجلس الشعبي.

- وأهم ما يجب الإشارة إليه أن القانون الجديد 11 / 10 لم يعالج (السبب الثاني للاقالة الحكيمة)<sup>65</sup>، على غرار القانون 90 / 08 في مادته 31 منه التي تنص على أنه: "يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي".

ربما كان السهو متعمدا لتجسيد مبدأ الديمقراطية وتكريس الضمانات للمنتخب المحلي كون القضاء هو من أصبح يشرف على العملية الإنتخابية من بدايتها لغاية إعلان النتائج وهو من يراقب مسبقا هذه الشروط وحالات التنافي في المترشح.

### - المطلب الثالث: الحل.

- يعتبر الحل أخطر إجراء يمس جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ولقد أخذ المشرع الجزائري بالحل كأحد مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي ومنه رئيسها المترأس للهيئة منذ صدور أول قانون للبلدية لسنة 1967 ثم في القانون رقم 90 / 08 والقانون الحالي 11 / 10، هذا في الحالات العادية ، كما ينبغي ألا ننسى الأزمة التي مرت بها البلاد في مطلع التسعينيات التي كانت سببا في إعلان حالي الحصار والطوارئ ، وقد شهدت حل العديد من المجالس الشعبية البلدية تطبيقا لنص المادة 08 من مرسوم الطوارئ.

- كما يكتسي دراسة هذا الإجراء أهمية تتمثل في كونه يعد أخطر وأشد أشكال الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي ، على إعتبار أنه إذا مورس يؤدي إلى إعدام المجلس قانونا وتجريد أعضائه من صفة العضوية بالمجلس لاسيما رئيسه ويؤدي إلى المساس بمبدأ الديمقراطية

<sup>65</sup> - لتفصيل أكثر بخصوص الاقالة في القوانين القديمة أنظر المراجع التالية:

- الدكتور بعلي محمد الصغير : القانون الإداري، المرجع السابق ،ص 170 إلى 171.
- الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق ،ص 224.
- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ،ص 145.
- الدكتورة قصير مزياي فريدة: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 241.
- الكتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق، ص 140 إلى 142.
- عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 132 إلى 133.
- عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 39.
- بن ورزق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية، المرجع السابق، ص 11.
- مقطف خيرة: المرجع السابق ص 193.
- بو عمران عادل: إستقلالية البلدية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 80.
- بوطيبي فاتح: المرجع السابق، ص 103 إلى 105.
- صالح عبد الناصر، المرجع السابق، 111 و 112.
- بركات محمد: النظام القانوني للمنتخب المحلي، المرجع السابق، ص 201 إلى 205.
- بلعباس بلعباس: المرجع السابق، ص 136 و 137.
- رابعي إبراهيم: المرجع السابق، ص 160 وما بعدها.

والاختيار الشعبي كونه يعد هيئة منتخبة ورئيسه أيضا منتخبا في حين تختص السلطة التنفيذية بحله.

- وقد خصص له المشرع الجزائري في قانون البلدية 11 / 10 فرعا كاملا بعنوان حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده ضمن المواد من 46 إلى 51.

- لذلك سنعالج إجراء الحل من حيث مفهومه وحالاته والسلطة المختصة بالحل وإجراءاته وآثاره.

- الفرع الأول: ماهية الحل وحالاته:

أولاً: مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي وخصائصه.

- لم يعرف المشرع الجزائري الحل تاركا المسألة للفقهاء.

- فقد عرفه الأستاذ بعلي محمد الصغير: "هو القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه، بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال."<sup>66</sup>

- وعرفه الأستاذ عمار بوضياف: "هو الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين"<sup>67</sup>.

- من خلال التعريفين المذكورين أعلاه يمكن القول أن الحل:

1- يعد أحد مظاهر الوصاية الإدارية يمارس على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، بصفتهم هيئة إدارية واحدة.

2- تجريد أعضائه بما فيهم الرئيس من صفتهم كمنتخبين قبل نهاية العهدة الانتخابية.

- كما أن القضاء الجزائري لم يعط تعريفا للحل.

- مما سبق يمكن إعطاء تعريف للحل: "هو شكل من أشكال الرقابة الوصائية التي تمارس على المجلس الشعبي البلدي، متى توفرت إحدى الحالات المحددة قانونا، وهذا بمبادرة من وزير الداخلية ، وبناء على مرسوم صادر من رئيس الجمهورية ، والذي يترتب عليه وضع حد لسلطات الجهاز الممثل لسكان البلدية قبل إنتهاء ولايته، دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية"<sup>68</sup>.

- ونظرا لخطورة هذا الإجراء فإن أنظمة الرقابة على الهيئات اللامركزية، تتأرجح بين الإعراف أو عدم الإعراف بحق الحل للإدارة المركزية وفي هذه المسألة يوجد إتجاهين<sup>69</sup>:

<sup>66</sup> - الدكتور بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 106.

<sup>67</sup> - الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ص 181.

<sup>68</sup> - رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي - ص 11.

<sup>69</sup> - أنظر حول الأنظمة الكبرى للرقابة على الهيئات اللامركزية:

- **الإتجاه الأول:**النظام الفرنسي المؤيد للحل فالمشرع الفرنسي يخول للسلطة الوصية حق الحل وذلك بسبب إستحالة الإتفاق بين أعضاء المجلس وبين رئيسه ،مما يترتب عنه تعطيل المصالح المحلية، فيقدم طلب الحل من المحافظ إلى مجلس الوزراء ويصدر قرار الحل مسببا ويتعين أن يجتمع المجلس خلال شهرين من تاريخ الحل ويصدر في شكل مرسوم ينشر في الجريدة الرسمية.

- **الإتجاه الثاني:**النظام الأنجليزي لايعترف مطلقا بإجراء الحل وحسبه أن المجلس لايمكن أن تنقضي وكالته إلا بانتهاء مدته، ولا تنتهي قبلها بطريق الحل ويرجع سبب ذلك لعراقة الديمقراطية وإحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات ،واحترام مبدأ أن الشعب هو مصدر السلطة.

- **أما المشرع الجزائري** فقد حدى حدو المشرع الفرنسي وإعترف بإجراء الحل منذ صدور أول قانون للبلدية إلى غاية القانون الساري المفعول.

- وإنطلاقا مما سبق نخلص للقول أن الحل يتمتع بخاصيتين هما:

1- الحل وصاية إدارية لايمارس إلا بوجود نص قانوني.

2- الحل رقابة إستثنائية وإلزامية: إذ يقصد بالإستثنائية أن جهة الوصاية لاتملك حق الحل إلا بنص، كما لا يجوز لها أن تتجاوز حدود هذا النص في ممارسة حق الحل من حيث حالاته،ومتى توافرت حالاته كان لزاما على جهة الوصاية أن تصدر قرار الحل وليس لها سلطة التقدير.

- **ثانيا:حالات الحل:**

- لقد تضمنت المادة 46 من القانون 11 / 10 حالات حل المجلس الشعبي البلدي في الأوضاع العادية والظروف الإستثنائية حيث نصت على أنه:"**يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:**

- **في حالة خرق أحكام دستورية.**

- **في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.**

---

- عمر صدوق:دروس في الهيئات المحلية المقارنة،الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية،1988،ص 25 - 32.

- الدكتور شيهوب مسعود:المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة،مقال منشور بمجلة مجلس الدولة،عدد 3 لسنة 2003 ص 46 و 52.

- قمراني رابح:نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر،مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية،معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية،جامعة الجزائر،1987،ص 119.

- نصر الدين بن تيفور:أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون البلدية والولاية،مقال منشور مجلة إدارة،الجزائر،عدد02،سنة 2001،ص 06 إلى 24.

-J ean Francois Lachaume :L administation Communale ;2eme édition :Paris :Librairie Générale de droit et de Jurisprudence ;1997 ;p231,

-Olivier gohine:Institutions Administratives ,3eme édition ,Paris , Librairie Générale de droit et de Jurisprudence ;1998 ;p581,

-George Vedel :Droit Administratif 6eme édition ,Paris,Presse universitaires de France ;1976 ;p710 ,

-Charle Debbasch :Science administrative 3eme édition ,Paris,Dalloz , ;1976 ;p220 - 221 ,

- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إتبائها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم.

- 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 للمجلس دون الإستجابة له.

- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

- ولقد أحسن المشرع الجزائري عندما حدد هذه الحالات على سبيل الحصر حتى لا يترك أي مجال للإجتهد والتفسير الواسع للنص.

- ما يمكن ملاحظته أن هذا القانون أضاف ثلاث حالات جديدة للحل مقارنة مع المادة 34 القانون 08/ 90، أما في ظل الأمر 67 / 24 فقد نصت المادة 111 منه: "إلا أنه يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله على إثر الشغور المتتابع، والإستقالة وكل سبب آخر، وعندما يترتب عن الحالات المنصوص عليها في المادة 100 إبدال أكثر من ثلث النواب، ويتم التجديد بقرار من وزير الداخلية."

وما يمكن ملاحظته أن الأمر 67 / 24 ركز على النتائج أكثر من معالجته للحالات التي يتم فيها الحل، ولقد أحسن المشرع الجزائري في ظل قانون 08 / 90 و القانون الجديد 10 / 11 عندما حدد هذه الحالات على سبيل الحصر حتى لا يترك أي مجال للإجتهد والتفسير الواسع للنص.

- الفرع الثاني: إجراءات الحل وآثاره

- مادام الحل يعد إجرائيا وصائيا خطيرا على المجلس المنتخب ككل وأعضائه بما فيهم الرئيس فقد أحاطه المشرع بضوابط تنظم إستخدامه للحفاظ على استقلالية الهيئة المنتخبة وأعضائها، وعليه فالتساؤل المطروح ماهي المبررات التي تبرر للإدارة المركزية (السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية) اللجوء إليه، وماهي الإجراءات الواجب إتباعها، والآثار المترتبة عنه طبقا لأحكام قانون 10 / 11؟

أولا: السلطة المختصة بالحل وإجراءاته:

- نصت المادة 47 من القانون 10 / 11 على أن: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية."

- ومنه يتضح أن اختصاص السلطة التنفيذية بحل المجلس الشعبي البلدي، يتعارض وقاعدة توازي الأشكال، على إعتباره منتخب هذا في الحالات العادية، وهو نفس الإجراء الذي كان معمولاً به في ظل الأمر 24 / 67 ، أما في ظل القانون 08 / 90 طبقاً للمادة 35 أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، دون تحديد طبيعة المرسوم إن كان رئاسياً أو تنفيذياً.

- يفهم أن القانون الجديد 10 / 11 أسند الاختصاص في حل المجلس الشعبي البلدي لرئيس الجمهورية ويتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية، هذا في الحالات العادية، أما في الحالات الإستثنائية وبعد صدور المرسوم الرئاسي 44 / 92 المؤرخ في 09 / 02 / 1990 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والتي مددت بموجب المرسوم التشريعي رقم 02 / 93 المؤرخ في 06 / 02 / 1993 وبموجب المرسوم التنفيذي رقم 92 - 143 المتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي ، كل هذه النصوص أرجعت سلطة الحل لرئيس الحكومة بعدما كانت لدى مجلس الوزراء، كما أن حل المجالس الشعبية البلدية لم يبق محددًا بالحالات الواردة في المادة 34 من القانون 08 / 90 ، وإنما أضافت إليها المادة 08 من المرسوم الرئاسي 44 / 92 سبباً آخر وهو سبب تعطيل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو عرقلتها بسبب تصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية، ويتم تعيين مجلس بلدي مؤقت من قبل الوالي طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 90 / 344 المؤرخ في 03 / 10 / 1990 المتضمن تنظيم وتكوين وتسيير المجلس البلدي المؤقت ، مما يجعل المجلس مندوبية تنفيذية وليس مجلساً مؤقتاً، كما إستمر العمل بالمندوبيات التنفيذية لغاية إستكمال المرسوم التنفيذي رقم 95 / 162 المؤرخ في 06 / 06 / 1995 حل كل المجالس الشعبية وبقي العمل بها لغاية إنتخابات 23 / 10 / 1997.

### ثانياً: الآثار القانونية للحل:

- لقد نظمت المواد من 49 إلى 51 من القانون 10 / 11 الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي البلدي ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- سحب صفة العضوية بالمجلس من جميع أعضائه بما فيهم الرئيس، على الرغم من أن الرئيس له صفة العضوية لمدة خمس سنوات.

2- يعين الوالي متصرفاً ومساعدين عند الإقتضاء توكل له مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد طبقاً للمادة 48 من القانون 10 / 11 ، على غرار القانون 08 / 90 أين كان الوالي يعين مجلساً مؤقتاً تقتصر مهامه على تسيير الأعمال الجارية وإتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة ضماناً لإستمرارية المرفق، أما في ظل الأمر 67 / 24 يتم تعيين لجنة خاصة تتولى سير شؤون البلدية ذات طابع مؤقت وذات صلاحيات محدودة.

3- إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة أشهر إبتداء من تاريخ الحل، ولايمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية ، وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع إنتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية طبقا للمادتين 49 و 50 من القانون 10 / 11 ، وأنه في حالة ظروف إستثنائية تعيق إجراء إنتخابات البلدية وبعد تقرير يعده وزير الداخلية يعرض على مجلس الوزراء يعين الوالي متصرفا تحت سلطته يمارس السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، وتنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، كما ترك القانون سلطة إجراء الإنتخابات لمجرد توفر الظروف المناسبة طبقا للمادة 51 القانون 10 / 11 وفقا لتقدير الإدارة المركزية.

- إن الآثار القانونية المترتبة على الحل في الحالتين العادية والإستثنائية التي نص عليها القانون الجديد 10 / 11 تعد تعديا صارخا على مبدأ الإستقلالية للإدارة المحلية وعلى صلاحياتها ومصادرة للإرادة الشعبية على المستوى المحلي لاسيما من خلال تعيين متصرف تحت سلطة الوالي يمارس نفس صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، أي فيه عضو معين يمارس نفس صلاحيات المنتخب المحلي بمعنى فيه نظام عدم تركيز ومساس بمحتوى اللامركزية الإدارية<sup>70</sup>.

#### - المبحث الثاني: الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- من أهم أساليب الرقابة الوصائية التي أوجدتها القوانين الفرنسية القديمة أسلوب الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي لا تزال البلدية في الجزائر تخضع له، وأما عن أهمية هذا النوع من الرقابة الوصائية فيقول الأستاذ أحمد محيو: "بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال"<sup>71</sup>.

- كما تتميز هذه الوصاية بأنها مقصورة على جزء من المجالس الخاضعة لها، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها، وتهدف إلى التحقق من قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بأداء وتنفيذ إختصاصاته المحلية.

- وتطبق الوصاية على الأعمال، إما قبل شروع رئيس المجلس الشعبي البلدي في عمله من خلال حصوله على الإذن المسبق(المواد 106 و 114 و 171 من القانون 10 / 11) ، أو أثناء العمل عن طريق المصادقة (المادتين 56 إلى 58 من القانون 10 / 11) ، أو بعده وذلك في بعض

70 - لتفصيل أكثر بخصوص الحل أنظر:

- الدكتور بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 175 إلى 177.

- الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 225 إلى 227.

- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 145 و 146.

- الدكتور قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 241.

- الدكتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 134.

- بن ورزق أميرة: المرجع السابق، ص 63.

71 - أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 189.

الحالات فقط عن طريق البطلان(المادتين 59 و 60 من القانون 11 / 10) ،كما بإمكانها الحل محلها في بعض الأعمال التي يهملها أو يعجز عن القيام بها (المادتين 100 إلى 102 من القانون 11 / 10)،حيث تراقب الإدارة المركزية نشاط الهيئات المحلية لتجعله يتماشى والقانون، لذلك تحرص أغلب التشريعات على منح السلطات المركزية وسائل تستطيع بواسطتها تعطيل نشاط الجماعات المحلية، التي لا تحقق المصلحة العامة أو تخرج عن أحكام القانون<sup>72</sup>.

- فالقاعدة العامة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يقوم بممارسة صلاحياته لتحقيق المصلحة العامة والمحلية في حدود اختصاصاته، وأن قراراته المتخذة في هذا الشأن نافذة بذاتها، إلا أن القانون في بعض المهام يوجب عليه الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية، وأحيانا يلزم بالحصول على تصديق لاحق من الإدارة المركزية لكي يكون عمله نافذا و أحيانا قد تلغى أعماله وأحيانا تحل الإدارة المركزية محله للقيام بالمهام والأعمال التي تهملها البلدية أو تعجز عن القيام بها.

- وتعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة ،وهي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية والتي تتخذ شكل التصريح أو الموافقة المسبقة في (مطلب أول) أو التصديق في (مطلب ثان) أو الإلغاء او البطلان في (مطلب ثالث)،كما تنصرف إلى الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية في حال إمتناع الرئيس عن القيام بعمل يوجبه القانون،فتحل الإدارة المركزية محله<sup>73</sup> - الحلول - في (مطلب رابع).

- لذلك سنعالج مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون 11 / 10 إنطلاقا من التساؤل التالي:هل المشرع الجزائري توجه نحو تشديد أو تقليص مظاهر هذه الرقابة.؟

- إن الاجابة عن هذا التساؤل يقتضي منا الأمر تفصيل مظاهر الرقابة الإدارية على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن العناصر التالية:

### المطلب الأول:الموافقة المسبقة.

#### الفرع الأول - المفهوم.

- يمكن تعريف الموافقة المسبقة أو التصريح المسبق أو إستطلاع الرأي لسلطة الوصاية بأنه:"الإجراء الذي يجوز بمقتضاه لجهة الوصاية أن تقرر مقدما بمقتضى سلطاتها الإستثنائية

<sup>72</sup> - voir :Charle Debbasch :op,cit ,p74.

-Rachid Zouaimia et Marie Christine Rouault :Droit Administratif, Berti éditions,2009,p99 – 101.

- André de Laubadère :Traité de droit administratif,libraire générale de droit et jurisprudence8eme édition 1980,paris,p102.

<sup>73</sup> - انظر

-صالحى عبد الناصر:المرجع السابق،ص 119.

-بوعمران عادل:المرجع السابق، ص 108.

-Vedel et P.Delvolvé :droit administratif,PUF,Paris,1984p200.

المحددة قانونا، بأن مشروع القرار الذي تود الجهة اللامركزية إتخاذه لا يخالف أية قاعدة قانونية، ولايمس المصلحة العامة وهو ما يوجب بحسب الأصل عدم صدور القرار المذكور قبل التصريح، أي إستئذان جهة الوصاية كما هو الحال في فرنسا و إنجلترا ...<sup>74</sup>

- كما يمكن تعريف الموافقة المسبقة: "المرحلة التي تسبق إتخاذ القرار أو المشروع وهي عملية سابقة على مبدأ التصديق بوصفه وصاية لاحقة نظرا لحصوله بعد إتخاذ القرار اللامركزي"<sup>75</sup>.

- فهذا الإجراء ينصب حول معرفة رأي السلطة الوصية بشأن الموافقة على مشروع عمل لامركزي قد يتخذ طبقا للقانون والمصلحة العامة، وبالتالي يحصل قبل صدور العمل الإداري المعني به ، وبذلك فهو يتميز عن إجراء التصديق من حيث:

- أن التصريح إجراء سابق يعني وصاية سابقة ، أما المصادقة عمل لاحق للعمل الإداري المراد معرفة مشروعيته ومدى ملاءمته قانونا أي أنه وصاية لاحقة<sup>76</sup>.

- فمن خلال الإذن المسبق يمكن توجيه النشاط الإداري قبل حدوثه وكذلك بالنسبة للعمل بالقرارات الإدارية اللامركزية، فهو إستطلاع لرأي سلطة الوصاية بشأن عمل من طرف الإدارة المحلية.

### الفرع الثاني - الطبيعة القانونية:

- يعتبر التصريح بحسب الأصل شهادة من جهة الوصاية بالموافقة على مشروع العمل اللامركزي للقانون وللمصلحة العامة وهو الأمر الذي يجعل وصاية التصريح كما قدمنا مسبقا وصاية سابقة نظرا لحصوله قبل إتخاذ القرار المشمول بهذه الوصاية من جانب الجهة اللامركزية ،عكس التصديق الذي يعد وصاية لاحقة نظرا لحصوله بعد إتخاذ القرار اللامركزي<sup>77</sup>.

مما سبق يمكن إيجاز أهم القواعد التي تحكم الإذن المسبق:

1- يعتبر وصاية الإذن المسبق إجبارية وتلقائية إذ تلتزم جهة الوصاية من تلقاء نفسها بفحص العمل اللامركزي المقترح من حيث مشروعيته وملائمته.

2- تعتبر وصاية الإذن المسبق وصاية خاصة على أساس أنها لا تتم إلا بشأن الأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر.

<sup>74</sup> - الدكتور بكر القباني: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1985، 137.

<sup>75</sup> - مقطف خيرة: المرجع السابق ، ص 178.

<sup>76</sup> - Fatima Ben cheikh – lehocine :la décentralisation territoriale en Algérie,mémoire de magistere,institut de droit et science administratif,1982,p115.

<sup>77</sup> -C.Eisenmann :Centralisation et Décentralisation,Esquisse d'une théorie juridique,P1948,p80.

3- تعتبر وصاية التصريح وصاية سابقة إذ توجه الى مشاريع القرارات اللامركزية قبل صدورها.

- وعليه يجب التفرقة بين ما إذا كان الإذن المسبق بموجب القانون أي يفرضه القانون أو يكون على سبيل الإختيار لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

- ففي الحالة الأولى:يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي الحصول على رأي مسبق من الوصاية، فيجب في هذه الحالة إتخاذ هذا الإجراء كونه إجراء جوهريا ، وإذا تخلف يصبح عمل البلدية باطلا.

- أما في الحالة الثانية:يكون إستطلاع رأي سلطة الوصاية إختياريا بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي له الحق في إتخاذ القرار دون اللجوء إلى الإذن المسبق ولا يترتب عليه أي بطلان.

### الفرع الثالث - موقف المشرع الجزائري من إجراء الموافقة المسبقة.

#### 1- بالنسبة للقانون 67 / 24:

- لقد تضمن القانون البلدي لسنة 1967 مواد مبهمة وغامضة، زاد غموضها أسلوب التكرار، من جملة ذلك ما جاءت به المادة 188 منه إذ نصت على أن:"المؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون قيد أو شروط أو تخصيص عقاري، وعندما تكون الهبات مقيدة بالتزامات أو شروط تخصيص عقاري، فللمجلس الشعبي البلدي أن يأذن بالقبول أو الرفض بعد أخذ رأي عامل العمالة."

- أما بالنسبة للقانون 81 / 09 المعدل والمتمم للقانون 67 / 24 لا يشير لفكرة الإذن، إلا أن عدم النص عليه لا يعني بتاتا عدم إمكانية اللجوء إلى التصريح الضمني أو الإختياري للهيئات المحلية.

#### 2- بالنسبة لقانون 90 / 08:

- فيه إشارة ضمنية له في المواد 92 و 115 و 116 ولكن في صورة الموافقة المسبقة أو القبلية للمجلس الشعبي البلدي وليس لجهة الوصاية، فيه مفهوم مغاير نوعا ما.

- إذ نصت المادة 92 منه:"تشتراط الموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية تتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة."

- ونصت المادة 115:"يبث المجلس الشعبي البلدي في قبول الهبات و الوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها."

- كما نصت المادة 116: "يجوز للمؤسسات العمومية البلدية أن تقبل أو ترفض الهبات والوصايا الممنوحة لها دون أعباء أو شروط أو تخصيص ، وإذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط أو تخصيص، وإذا كانت الهبات تخضع لأعباء أو شروط أو تخصيصات فإن المجلس الشعبي هو الذي يأذن بقبولها عن طريق المداولة أو رفضها."

### 3- بالنسبة لقانون 11 / 10:

- لقد تضمن القانون الجديد الإشارة إلى التصريح بعنوان الموافقة المسبقة وذلك من خلال نص المواد 106 و 114 و 171 منه.

- فنصت المادة 106: "تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى الى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية."

- كما نصت المادة 114: "يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بالبيئة."

أي بمفهوم المخالفة أن المشاريع ذات الطابع الوطني تخضع للموافقة المسبقة للإدارة المركزية.

- ونصت أيضا المادة 171: "يخضع قبول الهبات الوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية."

- وعليه يترتب على وجود أو عدم وجود هذا الإجراء النتائج التالية:

#### أ- في حالة وجود مبدأ التصريح:

- يخدم هذا المبدأ كلا من الجهازين المركزي و اللامركزي، فالنسبة للجهاز المركزي فإن الوصاية هي من تدفع الأموال الطائلة و المساعدات الفنية والتقنية للجماعات المحلية تتأكد سلفا بموجب مبدأ التصريح بأن المشروع المزمع إنجازه لا يخالف أي قاعدة قانونية ،ولا يخالف مبدأ المشروعية و لا يخرج عن المخططات التنموية للدولة<sup>78</sup>، ومن إيجابياته أنه يوفر الوقت للجماعات المحلية كما يجنبها بعض الإمكانات المادية و البشرية الموظفة في هذه المشاريع في حالة عدم تصديقها من قبل الجهات الوصية<sup>79</sup>.

#### ب - في حالة عدم وجود مبدأ التصريح:

- يترتب على عدم وجوده مجموعة من النتائج إضافة إلى عوامل سلبية تتمثل في عملي الوقت و إهدار الإمكانات المترتبة عن عملية القرار أو المشروع ،كما أن هناك عوامل إيجابية حيث كثيرا

<sup>78</sup> - Jean Rivero :op,cit ,p123

<sup>79</sup> - قمعاني رابح:المرجع السابق ،ص 156 و 157.

ما تنفر من هذه الاجراءات البيروقراطية التي تتطلبها عملية التصريح، لذلك وجب الأخذ ببعض العوامل التي تخدم الإدارة المركزية والمحلية فيما يخص التصريح والمتمثلة في:

- وجوب التنسيق في العمل بين الهيئات المحلية والإدارة المركزية، وتحقيقا لذلك يجوز للجماعات المحلية أن تستطلع الرأي من السلطة الوصية لتزودها بالمعلومات اللازمة، نظرا لما تتمتع به السلطة الوصية من إمكانيات وخبرات لا تتوفر لدى الهيئة المحلية.

- لا يمكن صدور التصريح بعد إجراء التصرف من قبل الهيئة اللامركزية، وذلك عن طريق الموافقة اللاحقة وإلا كان التصرف اللامركزي باطلا.

- إبعاد فكرة التصريح المشروط لما لهذه الفكرة من تدخل مباشر في حرية وإستقلالية الجماعات المحلية، بإستثناء إذا كان القرار أو المشروع المقترح من جانب الهيئة اللامركزية يخالف القانون أو المصلحة العامة.

- يشترط أن يكون التصريح صريحا على عكس التصديق الذي يمكن أن يكون ضمنيا.

- يجوز للإدارة المحلية الرجوع على مشروع قرارها المشهور بالتصريح.

- يؤدي رفض التصريح إلى منع الجهة اللامركزية من إتخاذ القرار المقترح من جانبها<sup>80</sup>.

- أما المسؤولية المترتبة على التصريح فتتحملها الإدارة المحلية لوحدها ولو كانت جهة الوصاية صرحت لها بمباشرة هذه التصرفات.

- كما يتعين تحديد المدة الزمنية التي تتطلبها مدة التصريح خاصة فيما يخص التصريح الضمني والصريح<sup>81</sup>.

### المطلب الثاني: المصادقة.

- من المستقر عليه فقها أن قرارات الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليها قابلة للتنفيذ بذاتها ، وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون إستثنى بعض القرارات التي يحددها على سبيل الحصر والتي لا تعد نافذة مالم يتم المصادقة عليها من قبل السلطة الوصية، ومنه فإن طابعها التنفيذي متعلق إذن بموافقة الجهاز الأعلى المختص<sup>82</sup>.

- ويخضع المشرع عادة بعض قرارات الهيئة المركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض و أو العقارات، كنقل الملكية والمبادلات العقارية.

80 - بكر القباني: المرجع السابق، ص 140 و 141.

81 - مقطف خيرة: المرجع السابق، ص 178.

82 - أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 118

## الفرع الأول: مفهوم المصادقة وصورها.

### - أولا: المفهوم.

- يمكن تعريفها بأنها: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه."<sup>83</sup>

- ويقصد بها كذلك: "إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ."<sup>84</sup>

- من هذا المفهوم يمكن إستخلاص خصائص ومميزات المصادقة:

1- يعتبر التصديق إذن بهذا المفهوم سلطة إستثنائية لا تقرر إلا بنص، وعليه يتعين على الإدارة المركزية ألا تمارس هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة.

2- يشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلا للقرار وهي لا تملكه كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا للقرار.<sup>85</sup>

3 - لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا للقرار، كما لا يجوز لها تعليق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يجب أن يكون التصديق بسيطا ومجردا.

### ثانيا: صور المصادقة:

- تأخذ المصادقة شكلين إما صريحة أو ضمنية<sup>86</sup>.

1- المصادقة الصريحة: تكون المصادقة صريحة إذا نص القانون صراحة على أن قرارات الهيئة اللامركزية لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة السلطة الوصية.

<sup>83</sup>- صالحى عبد الناصر: المرجع السابق ، ص 122.

<sup>84</sup>- صالح فؤاد: المرجع السابق ، ص 108.

<sup>85</sup>- إبراهيم رابعي: المرجع السابق ، ص 141.

<sup>86</sup> - لتفصيل أكثر بخصوص صور المصادقة أنظر:

- الدكتور بعلي محمد الصغير: القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 175 إلى 177.

- الدكتور عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 225 إلى 227.

- الدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 145 و 146.

- الدكتور قصير مزياني فريدة: القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 241.

- الدكتور ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 134.

وإذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحاً، وجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئة اللامركزية حتى تصير نهائية، وإلا فلا تنفذ هذه القرارات مهما طالّت المدة، بمعنى أنه يتوقف نفاذ التصرف على إجراء التصديق.

2- المصادقة الضمنية: تكون إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة، إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها، فإذا إلتزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون، يعتبر سكوتها بمثابة قرار ضمني بالتصديق، وتحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصية لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة، فهو يضع حداً لتعليق تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية إلى ما لا نهاية، لأن عدم تحديد ميعاد التصديق من جانب السلطة الوصائية من شأنه أن يمس بمبدأ إستقلالية الهيئات اللامركزية<sup>87</sup>.

- ولا يخضع التصديق بحسب الأصل لأي شكل أو إجراء، ما لم توجد نصوص تقضي إستثناءاً بإخضاع التصديق لإجراء شكلي معين.

### الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتصديق وأثره القانوني:

#### أولاً: الطبيعة القانونية للتصديق:

- إنقسم الفقه بخصوص مسألة تحديد الطبيعة القانونية للتصديق إلى إتجاهين<sup>88</sup>:

- **الإتجاه الأول:** يرى أنصاره أن التصديق مجرد شرط لتنفيذ العمل المشمول به ومجرد إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه وصادر عن إرادة مستقلة ومنفصلة، فقرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق الذي يناط به تحقيق ذلك، ولكن التصديق من شأنه أن يرفع عقبة تعترض التنفيذ، ومن ثم لا يعتبر التصديق جزءاً مكملًا للقرار، والقرار المصادق عليه يتم نسبته للجهات المحلية التي أصدرته، وهو قرار كامل قانوناً وكل ما فعلته جهات الوصاية هو أنها قالت لا مانع عندي.

- **الإتجاه الثاني:** يرى أنصاره أن التصديق هو إجراء هام وأساسي، فمن خلاله يتوصل إلى صناعة عمل إداري موحد، إذ بموجبه يتم الإشتراك الفعلي لجهة الوصاية في صناعة العمل الإداري وهو الرأي الراجح.

87 - صالح فؤاد: المرجع السابق، ص 109 و 110.

88 - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 141.

## ثانيا: الأثر القانوني للتصديق:

- التصديق بالمفهوم المذكور أعلاه عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية ، بمعنى أن السلطة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار القرار اللامركزي ويترتب عن ذلك:

- أنه لا يجوز للإدارة المركزية أن تعدل بالزيادة والنقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها لأن أي محاولة للتعديل تعتبر حولا من قبل السلطات الإدارية المركزية محل الهيئات المحلية ، وهذا مخالف لنظام وطبيعة الرقابة الوصائية<sup>89</sup>.

- لايجوز للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية ، على أساس أن تنفيذ هذه القرارات قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية يكون موقفا الى حين حصول التصديق ، وإلا كان التصرف اللامركزي معيبا بعدم الشرعية مما يجوز الطعن معه بالإلغاء أمام القضاء الإداري<sup>90</sup>.

- إذا كان القرار مشوبا ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ، ويظل القرار معيبا على الرغم من التصديق عليه ، وبالتالي فإنه في حالة الطعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه فإن التصديق على القرار لا يؤثر على صحة هذا الطعن<sup>91</sup>.

- على الرغم من التصديق ، فإن القرار ينسب للهيئة اللامركزية التي أصدرته وبالتالي تتحمل هذه الأخيرة وحدها المسؤولية عن النتائج والأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار ، و لا تسأل السلطة المركزية رغم أنها صادقت على القرار.

- إن التصديق ينسحب بأثر رجعي إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية وتقوي الأثر الرجعي ، هنا يعني أن القرار كان قائما قبل التصديق ، ومن تم فإنه يتعين عند بحث شرعية القرار أن يرجع إلى تاريخ صدوره لا إلى تاريخ التصديق عليه.

- إن الهيئة التي أصدرت القرار لا تجبر على تنفيذه بعد التصديق عليه ، فقد تسحبه أو قد تلغيه لأن التصديق هو إذن بالتنفيذ وليس إجبارا على التنفيذ ، فيمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عنه أو تعديله بعد التصديق عليه من السلطة الوصائية<sup>92</sup>.

- بما أن القرار الصادر عن الهيئة المحلية ، يعتبر مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق عليه ، فإن هذا العمل لا يكون قابلا للطعن فيه قبل التصديق لأنه لا يترتب ضررا في الحال ومنه يثار التساؤل هنا : **حول قيمة الأعمال الخاضعة للتصديق.؟**

- وجب التمييز بين<sup>93</sup>:

89 - الدكتور عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، طبعة 1984 ، ص 143 .

90 - صالح فؤاد: المرجع السابق ، ص 112 و 113 .

91 - صالح عبد الناصر: المرجع السابق ، ص 124 .

92 - مقطف خيرة: المرجع السابق ، ص 181 .

- قيمة الأعمال قبل التصديق: تعد أعمالا صحيحة وقائما قانونا ، إذ أنه يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي سحبه و الرجوع فيه ، كما لا يجوز للأفراد تنفيذه ولا الإحتجاج به أو عليه ، لأنه قرار معلق على شرط واقف وهو شرط المصادقة ، ولايحوز الطابع التنفيذي ولايصلح أن يكون محل طعن فيه بدعوى الإلغاء أمام القضاء.

- بعد التصديق: بمجرد حيازة المداولة البلدية على المصادقة فإنها تكون قابلة للتنفيذ ونهائية ، بحيث لا يجوز للوصاية الرجوع في تصديقها كما أن مواعيد الطعون القضائية لا تسري إلا منذ ذلك التاريخ.

- عند عدم التصديق: في حالة عدم المصادقة فإن المداولة تعد كأنها لم تكن ، كما يتحلل رئيس المجلس الشعبي البلدي من كل التعهدات والمسؤوليات بخصوصها<sup>94</sup>.

### - الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من إجراء المصادقة.

#### - التصديق بموجب الأمر 67 / 24 :

- قد توسع المشرع بخصوص هذا المبدأ وخصص له ثمانية مواد كاملة وهي 107 ، 108 ، 109 ، 200 ، 202 ، 208 ، 219 ، 220 ، حيث يتضح من خلال دراستها أنها كانت شاملة لطبيعة العلاقة بين الهيئات المركزية والهيئات اللامركزية سواء من حيث طبيعة الإختصاص الذي يجب أن يحترم من قبل الهيئتين قانونا أو المدة الزمنية التي يجب أن تصادق عليها جهة الوصاية.

- فنجد المادة 107 / 1 من الأمر 67 / 24: "تنفذ قرارات مداولات المجلس الشعبي بعد 20 يوما من إيداعها لدى دار العمالة."

- فالقاعدة العامة : أن قرارات البلدية قابلة للتنفيذ دون حاجة الى موافقة السلطة الوصائية بمجرد مرور 20 يوما من إيداعها دار الولاية<sup>95</sup>.

- أما الإستثناء الوارد على القاعدة: هو حاجة بعض القرارات البلدية الى المصادقة عليها ، حتى تكون قابلة للتنفيذ وهي القرارات التي تتخذ بعد المداولة والتي تتناول موضوع من الموضوعات المحددة في المادة 107 / 2 والتي تنص: "غير أن المداولات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا المسؤولة ، هي المواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات ، وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداءات والرسوم.

- القروض.

- نقل الملكية و الإمتلاك والمبادلات العقارية.

<sup>93</sup> - Ahmed Mehiou :Les collectivités locales en Algérie ,OP,CIT,P89

<sup>94</sup> - بو عمران عادل: المرجع السابق ، ص 104.

<sup>95</sup> - الدكتور مسعود شيهوب:أسس الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 209.

- عدد الموظفين وأجورهم.

- قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو بشروط أو بتخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية.

- محاضر المزايدات و المناقصات.

- إنشاء مصالح عامة بلدية ومقاولات عمومية بلدية."

- وما يلفت الانتباه هنا هو ما يخص إشتراط التصديق على قرار إنشاء مصالح عامة بلدية ومقاولات عمومية بلدية ، حيث ورغم مصادقة السلطة الوصائية على هذا القرار إلا أنها تبقى مالكة لحق سحبه وإلغائه بالرغم من نفاذه ، حيث يمكن للوالي سحب وإلغاء القرار من خلال حل المقاولات العمومية وسحب رخصة الإستغلال من المصالح العمومية البلدية ذات الطابع الإقتصادي ، إذا أدت إلى خلل في توازن الميزانية البلدية<sup>96</sup>.

- إن القول بهذا يخالف كل القواعد المتعلقة بالتنظيم اللامركزي ، إذ أن المشرع لم يكتف بالقائمة الطويلة من المواضيع التي إشتراط فيها التصديق اللاحق عليها لكي تكون نافذة طبقا للفقرة 2 من المادة 107 منه ، وإنما أضاف عليها مجموعة من المواضيع في مواد متفرقة ، بحيث نجد كذلك الموضوعات التالية:

- تغيير إسم البلدية طبقا للمادة 9 منه.

- إنشاء لجنة مكلفة بتسيير وإدارة حقوق والتزامات مجموعة من البلديات المادة 28 منه.

- حالة المادة 156 المتعلقة بالتعمير.

- بهذا يكون المشرع قد توسع في الإستثناء المتعلق بإشتراط التصديق اللاحق ، ويكاد يصير الإستثناء هو القاعدة عندما تضيف المادة 107 في الفقرة الأخيرة عبارة: "وبصورة أعم جميع المداورات التي تخضع لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري به العمل." ، وهذا يعني حساب كل المداورات التي تحتاج إلى التصديق سواء من قبل وزارة الداخلية أو أي وزارة أخرى مع المداورات التي لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها.

- كما أن المداورات التي يشترط فيها التصديق اللاحق حتى تكون نافذة ، تعتبر مصادقا عليها ضمنيا عندما ترفع إلى الوالي ولايصدر قراره بشأنها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها دار الولاية ، ويجوز للبلديات طلب المصادقة من وزير الداخلية إذا رفضها الوالي ، كما تعتبر المداولة البلدية نافذة إذا لم يصدر إعتراض عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها دار الولاية ، إذا

<sup>96</sup> -Lebed Nasser,L'exercice de la tutelle,op ,cit,p83

كانت تتطلب مصادقة وزير مختص أو صدور مرسوم طبقا للمادتين 108 و 109 من الأمر 67 / 24 .

- إن هذه المدد التي منحها المشرع لسلطة الوصاية تمكن البلدية من تنفيذ أعمالها بمجرد مرورها ، دون اشتراط صدور رد صريح من جهة الوصاية ، لعدم عرقلة السير الحسن للبلدية.

- كما أن الأمر 67 / 24 أشار في المادة 107 منه الى "السلطة العليا" بدون تحديدها بشكل دقيق ، وهو ما يتعارض مع الصفة الإستثنائية للرقابة الوصائية ، التي تعني أنها لا تمارس إلا بنص القانون ، وبالكيفية التي حددها ومن طرف جهات وصائية محددة بشكل واضح في النصوص القانونية.

**- التصديق في ظل القانون 90 / 08:**

- عالجه المشرع من خلال المواد 41 و 42 و 43 و 120 و 138 منه وينقسم إلى نوعين:

**- المصادقة الضمنية:**

- إذ نصت المادة 41 / 1 على أنه: "تنفذ مداوالات بحكم القانون بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42، 43، 44، 45 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها."

- المتمعن في النص يتساءل لاشك ، متى نكون بصدد رأي ومتى نكون بصدد قرار؟

- الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة وواضحة عن هذا التساؤل ، غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس إعادة النظر في المداولة وإلتزام الشرعية ، فإن إقتنع أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر ، وإلا حق للوالي أن يصدر قراره الذي بموجبه يعدم المداولة جزئيا أو كليا ، لأنه رجوعا للمادة 165 من دستور 1996 نجد أن المجلس الدستوري يصدر أحيانا رأيا قبل صدور النص وأحيانا قرارا في الحالة العكسية.

**- المصادقة الصريحة:** نصت المادة 42 من القانون 90 / 08: "لا تنفذ المداوالات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

**- الميزانيات والحسابات.**

**- إحداث مصالح، ومؤسسات عمومية بلدية."**

- واضح من النص أعلاه أن جهة المصادقة هي الوالي وأن موضوع المداولة ينصب على موضوعين أساسيين ، ولقد حمل قانون البلدية حكما جديدا لم نجد له مثيلا في قانون الولاية تمثل في أن المصادقة الصريحة إذ فرض قانون البلدية أن تتم خلال 30 يوما من تاريخ إيداع محضر

الدولة لدى الولاية ، فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة إنقلبت المصادقة الصريحة الى مصادقة ضمنية ، وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد الموضوعين المشار إليهما متى إنتهت مدة شهر وحسنا فعل المشرع حين ضبط الوالي بقيد زمني معين.

- ولقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار صادر عن الغرفة الأولى فهرس رقم 224 بتاريخ 19 / 04 / 1999 قضية (دم) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه أن المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينبغي بالتالي إبعادها<sup>97</sup>.

- فالملاحظ أن الرقابة في ظل هذا القانون مخففة بالمقارنة مع القانون 67 / 24 ، من حيث مجالات المواضيع التي تدخل ضمن المصادقة وتقليص المدد ، ونلاحظ أيضا أن المجلس الشعبي البلدي لا يشارك في ميزانية البلدية و إحداث مصالح بلدية ومؤسسات بلدية ، مما يبين هيمنة وتدخل الوالي والسلطة المركزية في كل مرة.

- قد يحدث أن ترفع المداولات خلال المدة المنصوص عليها في المادة 42 ومع ذلك تمر مدة 30 يوما من إيداعها ولا يصادق عليها الوالي وهنا تعتبر مصادق عليها طبقا للمادة 43 من نفس القانون.

- كما نصت المادة 120 من القانون 90 / 08 على أن المداولات الخاصة بالمناقصة والصفقة يصادق عليها الوالي ، والمادة 138 نصت على أن الاتفاقيات التي تحرر وتوقع لغرض منح الإمتياز يصادق عليها الوالي أيضا.

- لقد إتضح لنا مما سبق مدى إرادة المشرع للحد من تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية بموجب القانون 90 / 08 ، ولكن وبعد صدور بعض النصوص القانونية اللاحقة مثل المرسوم التنفيذي رقم 94 / 215 فإن السلطة الوصائية إسترجعت صلاحياتها التقليدية ولاسيما فيما يخص المصادقة ، حيث نصت المادة 10 من المرسوم على أن: "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ، وتحت سلطة الوالي وبتفويض منه على الخصوص مايلي:

- ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.

- يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و التي موضوعها ماياتي:

1- الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

2- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرء لفائدة البلديات.

<sup>97</sup> - الدكتور عمار بوضياف:التنظيم الإداري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 208 و 209.

3- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات.

4- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

5- المناقصات والصفقات العمومية و المحاضر والإجراءات.

6- يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين بإستثناء المتعلقة بحركة النقل و إنهاء المهام..."

- ما يلاحظ على هذه المادة أنها تضمنت نفس المواضيع والحالات الموضوعية تحت وصاية رئيس الدائرة بموجب المرسوم 82 / 31 المؤرخ في 23 / 01 / 1982 المتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الدائرة لاسيما المادة 05 منه ، والمرسوم رقم 86 / 30 المؤرخ في 18 / 02 / 1986 المحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها لاسيما المادة 75 منه ، وبالتالي فيه عودة لتشديد الوصاية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بخصوص إجراء المصادقة وتوسيع مجالاتها.

- كما يطرح تساؤل مهم عن مدى توافق المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94 / 215 مع المادة 42 من القانون 90 / 08؟

إن نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94 - 215 يشكل إعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية ، فالتحديد كان بقانون 90 / 08 لاسيما المادة 42 منه ، بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي والمسلم به أن القانون لا يعدل إلا بقانون مماثل أو بقاعدة أعلى منه<sup>98</sup>.

- التصديق في ظل القانون 11 / 10:

- نص القانون الجديد على المصادقة في المواد من 56 إلى 58 منه:

نصت المادة 56 على المصادقة الضمنية:"مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه ، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية."

ما يلاحظ على هذه المادة أنها مددت في مدة المصادقة بالمقارنة مع القانونين القديمين.

أما عن المصادقة الصريحة فنصت المادة 57 من القانون 11 / 10:"لاتنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي ، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

<sup>98</sup> - نصر الدين بن طيفور: المرجع السابق ، ص 17.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- إتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية."

الجديد في هذا النص أنه ألغى إنشاء المؤسسات العمومية البلدية من إجراء المصادقة الصريحة ، وأضاف ثلاثة مجالات أخرى أي أنه وسع في مجال المصادقة الصريحة ، وأصبح التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية يخضع للمصادقة ، وأضاف مجالين آخرين هما قبول الهبات والوصايا الأجنبية و إتفاقيات التوأمة رغم أنهما مشمولين بالموافقة المسبقة ، أي فيه إزدواجية في الرقابة الإدارية عليهما.

- إذا لم يصادق الوالي على هذه المداولات المذكورة في أجل 30 يوم من تاريخ الإيداع لدى الولاية تعتبر المداولة مصادقا عليها طبقا للمادة 58 من القانون 10 / 11.

يتضح أن المشرع في هذا القانون إتجه نحو تشديد الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال توسيع مجالات المصادقة وطول المدة أيضا ، وأخضع المداولتين الخاصتين بالهبات الأجنبية و إتفاقيات التوأمة لوصاية مزدوجة قبلية وبعديّة.

- **المطلب الثالث:سلطة البطلان.**

- يعد البطلان أهم وجه للرقابة تمارسها الإدارة المركزية تجاه أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي ، غير أن حق السلطة المركزية يقتصر في حالة الإلغاء على إلغاء القرار المحلي كليا ، دون أن تمتلك إلغاء بعض أجزائه ، إذ يعد ذلك بمثابة تعديل للقرار وهو ما لا تملكه السلطة المركزية ، وبهذا فلها بموجب سلطة البطلان إزالة القرار الصادر عن جهة لامركزية ككل ، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة ، كما نجد أن القانون البلدي قسم المداولات والقرارات البلدية إلى قرارات باطلة بحكم القانون وقرارات قابلة للإبطال ، لذلك سنعالج هذا النوع من الرقابة ضمن العناصر التالية:

- **الفرع الأول:تعريف البطلان.**

- يقصد بالبطلان أو الإلغاء:"الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا قرارا صادرا عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة ، أي يخالف الشرعية أو الملائمة ،على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة ، أن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة ذلك من أجل ضمان إستقرار الأوضاع القانونية."99.

99 - بكر القباني:المرجع السابق ، ص 164

- كما يقصد به أيضا: "الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان إستقرار الأوضاع القانونية<sup>100</sup>.

- والأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم إتفاق قرار هيئة لامركزية مع المشروعية أو المصلحة العامة ، فإنه لا يجوز لجهة الوصاية الإدارية إلغاء قرار هذه الهيئة لمجرد إضراره بمصلحة فردية أو لمجرد عدم إتفاقه مع مصلحة ذاتية تتولاها الهيئة المذكورة ، وإلا كان ذلك مساسا بمبدأ إستقلالية الهيئة اللامركزية وأهلية تصريف شؤونها المحلية بنفسها<sup>101</sup>.

- ويرى البعض أن سلطة الوصاية تملك إجراء رقابتها على أعمال الهيئات اللامركزية من وقف وإلغاء ، حتى ولو كانت هذه الأعمال مشروعة متى قدرت أن ملائمة النشاط الإداري تقتضي ذلك رغم أن موضوع الملائمة يجب أن يبقى من الإختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية ، على أساس أن رقابة الملائمة رقابة على السلطة التقديرية للهيئات اللامركزية تنطوي على المساس بإستقلال الهيئات ، وإحتراما لهذا الإستقلال فقد حصر المشرع الرقابة الوصائية في رقابة المشروعية<sup>102</sup>.

- ومنه فالإلغاء الوصائي لا يكون إلا بالنسبة للقرارات اللامركزية التي لا يتوقف نفاذها على تصديق الجهة الوصائية ، كما يجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطا ومجردا ، فليس للسلطة الوصية إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره ، ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئيا ، لأن الإلغاء الجزئي يعني التعديل وهو ليس من حق الجهة الوصية ، وكل مالها ان ترفض بالجملة او تقبل بالجملة<sup>103</sup> ويجيز بعض الفقهاء الإلغاء الجزئي على أساس من يملك الكل يملك الجزء ، والحقيقة أن الإلغاء الجزئي في بعض الحالات يساوي تعديل القرار وهو لا تملكه جهة الوصاية ، كما تضع بعض التشريعات شروطا لإستعمال الإلغاء ، منها أن يكون القرار الخاص بالإلغاء مكتوبا و صريحا ومسببا<sup>104</sup> ، كما تحدد آجالا معينة يتعين خلالها أن تتدخل سلطة الوصاية وإلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائيا<sup>105</sup>، ويمتنع على هذه السلطة التدخل بعد ذلك ، والإلغاء يتم بقرار يصدر من السلطة الوصائية وهو قرار منفصل ومتميز عن القرار الصادر من الهيئة المحلية<sup>106</sup>.

100 - صالح فؤاد:المرجع السابق ، ص 113 و 114 .

101 - مقطف خيرة:المرجع السابق ، ص 197 .

102 - صالح فؤاد:المرجع السابق ، ص 113 و 114 .

103 - Fatima Benchikh – Lehocine :OP,CIT,P157

104 - Jean Rivero :op,cit,p134

105 - Rachid Zouaimia et Marie Christine Rouault ;op,cit,p96 ET 97

106 - صالح عبد الناصر:المرجع السابق ، ص 128 و 129 .

## الفرع الثاني: قيمة الأعمال الخاضعة للبطلان.

- يعتبر القرار الصادر عن الهيئة المحلية قائما وتاما وذا فاعلية ، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء إنتزاع هذه الفاعلية ، وإزالة الآثار القانونية التي رتبها ذلك القرار ، فيؤدي بذلك الإلغاء دور الشرط الفاسخ ، وفي هذا الصدد ينبغي أن نفرق بين قيمة الأعمال المذكورة قبل الإلغاء ، وبعد الإلغاء ، وفي حالة عدم حصوله ، وفيمايلي بيان ذلك:

1- قبل الإلغاء:يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قرارا قائما وصحيحا وتاما ومنتجا لكافة آثاره القانونية.

2- بعد الإلغاء:يؤدي إلغاء قرار الهيئة المحلية إلى زوال القرار بأثر رجعي ، أي منذ صدوره.

3- إذا لم يحصل الإلغاء:في حالة إذا لم يصدر في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائيا ولو لم يكن مشروعا أو ملائما.

ويحدث أن تقوم السلطة الوصية بإرجاء قرار الإلغاء فتقوم بإيقافه مؤقتا لغاية النظر فيه ، فما هو مفهوم الإيقاف؟وما الفرق بين الإلغاء والإيقاف؟

- تقوم فكرة الإيقاف على أساس صدور قرار تنفيذي عن هيئة لامركزية مع قيام السلطة الوصائية بإرجاء تنفيذه لمدة معينة ، وذلك في حدود السلطات الإستثنائية المحددة قانونا لهذه السلطة ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء مثل هذا القرار، ذلك لأن تقرير الإيقاف قبل الإلغاء بالنسبة لبعض قرارات الهيئة اللامركزية ، يساعد السلطة الوصائية على تلافي الأضرار التي قد تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات ، وغالبا ما يمس الإيقاف القرارات التي يكون موضوعها متعلقا بالمالية أو العقارات وذلك لأهمية وخطورة هذه المسائل<sup>107</sup>.

أما فيما يخص الميعاد فإنه ضمانا لإستقرار الأوضاع الإدارية ، يستوجب التحديد القانوني للمدة التي يمكن من خلالها للسلطة الوصائية من مباشرة سلطة إيقاف تنفيذ بعض قرارات الهيئات اللامركزية ، وغالبا ما تكون مدة الإيقاف هي نفسها مدة الإلغاء ، ولقد عنيت مختلف التشريعات بتحديد هذه المدة<sup>108</sup>.

- أما فيما يخص الآثار فتخضع الأعمال اللامركزية الخاضعة لرقابة الإيقاف لنفس المبادئ التي تحكم إلغاء هذه الأعمال بوجه عام<sup>109</sup>.

ولقد نص المشرع الجزائري في القانون رقم 90 / 08 على وقف تنفيذ القرار البلدي المتعلق بالنظام العام في المادة 80 / 3:"إذا تعلق تنفيذ قرار بالنظام العام يطلب الوالي من المجلس الشعبي البلدي، تعليق تنفيذه مؤقتا."

107 - بكر القباني:المرجع السابق ، ص 173 .

108 - مقطف خيرة:المرجع السابق ، ص 198 .

109 - بكر القباني:المرجع السابق ، ص 174 .

ولا يوجد مثل هذا النص في القانون الجديد 11 / 10.

الملاحظ على أن النص الملغى لم يحدد مدة لتوقيف القرار ، كما أن الوالي يقدم طلبه إلى المجلس الشعبي البلدي ويمكن لهذا الأخير أن يقبل أو يرفض ، كما أنه من الناحية القانونية كان من الأجدر أن يقدم الطلب لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص بالتنفيذ.

### - الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من سلطة البطلان.

- ما يلاحظ أن المشرع الجزائري إستعمل مصطلح البطلان والإبطال وهو مصطلح خاص بالقانون المدني ، كما أنه نص عليه في قانون الإجراءات المدنية القديم الملغى في مجال دعاوى بطلان القرارات الإدارية أمام القضاء الإداري ، مما يفيد أن المشرع لا يفرق بين البطلان والإبطال والإلغاء ، والأحسن كان عليه إستعمال مصطلح الإلغاء.

- ومن خلال دراستنا التحليلية للنصوص القانونية المنظمة لمثل هذا الإجراء سنحاول الإجابة عن مجموعة من التساؤلات:

ماهي حدود الإلغاء؟ ، وهل أقر المشرع الجزائري بالإلغاء الكلي أو الجزئي؟ ولماذا؟ ، ثم البحث عن مجالات الإلغاء؟ ، ومفهوم كل من رقابة المشروعية و رقابة الملائمة والإلغاء الجزئي والكلي ، ثم نحلل المواد التي تخص كلا منهما:

### أولاً- الإلغاء في ظل قانون 67 / 24:

- لقد خصص قانون 67 / 24 للجهات الوصية خمس مواد لإلغاء القرارات المحلية وهي المواد 102 و 103 و 104 و 105 و 131 ، حيث نجد أن البعض منها يتعلق بالمشروعية.

#### 1- الإلغاء لعدم المشروعية " البطلان المطلق".

معناه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية على أن يستند هذا الإلغاء لنص قانوني ، ففكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ المشروعية ، ولقد نصت المادتين 102 و 131 عليه:

- فنصت المادة 102 على مايلي: "تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداوات المجلس الشعبي البلدي ، التي تتناول موضوعا خارج إختصاصه.

- المداوات التي يجريها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم."

وأضافت المادة 131: "يبطل عامل العمالة كل قرار صادر مخالف لقانون أو لأمر أو لمرسوم."

## 2- الإلغاء لعدم الملائمة " البطلان النسبي".

موضوع الملائمة يجب أن يبقى من الإختصاصات الأصلية للهيئة اللامركزية التي لا تمتد إليها رقابة السلطة الوصائية تأسيسا ، أو على أساس أنها هيئات أصلا مستقلة تتمتع بأهلية تصريف شؤونها الذاتية بنفسها ، فرقابة الملائمة بوصفها رقابة على السلطة التقديرية للهيئات اللامركزية تنطوي على المساس بإستقلال الهيئات المذكورة ، إذ يقوم الإستقلال أصلا على أساس حرية العمل ، أي على تقدير الملائمة من جانب الهيئات اللامركزية<sup>110</sup> ، ومن أجل ذلك ينبغي على المشرع إحتراما لهذا الإستقلال حصر الرقابة الوصائية في رقابة المشروعية<sup>111</sup>.

ولقد نصت على ذلك المادتين 104 و 105 من نفس القانون ، حيث جاء في نص المادة 104:"على أن تقبل الإبطال القرارات التي قد يشارك في إتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذو المصلحة فيها إما بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع."، ونصت المادة 105 الفقرة الأخيرة على أنه:"...ويسوغ طلب الإبطال من كل شخص يعنيه الأمر، ومن كل مكلف بالضريبة أو ساكن بالبلدية وذلك في مهلة 15 يوما من تاريخ المداولة ، ويبت عامل العمالة في الطلب في مهلة ثلاثين يوما." وعموما يمكن القول أن هذه المواد تنطبق على الإلغاء الضمني والإلغاء الصريح.

- هناك من لايفرق بين الإلغاء الصريح والإلغاء الضمني ، وبمفهوم آخر بين رقابة المشروعية و رقابة الملائمة ، إذ غالبا ما يعتبرهما شيء واحد بالرغم من الإختلاف الكبير بينهما ، فرقابة المشروعية تتوجه أساسا الى مدى إحترام الهيئات والجماعات المحلية لدساتير ومواثيق وقوانين ومراسيم الدولة ، فالمداولات البلدية المخالفة لقانون أو مرسوم ، تعتبر معيبة بعدم الشرعية مع العلم أن مفهوم الشرعية المفروض على البلدية يمكن أن يشمل الشرعية الثورية رغم أن النصوص لا تمنح تعريف دقيق لهذا المصطلح ، وأن هذا الغموض يمكن أن يستعمل من طرف السلطة المركزية بطريقة سلبية ، حيث قد تتعسف في إستعمال سلطة الإلغاء من خلال التوسع في مفهوم الشرعية الثورية<sup>112</sup>.

- فحسب الأستاذ بن أقزوح شعبان الرقابة المنصوص عليها في المواثيق تشبه إلى حد ما الرقابة الرئاسية أكثر منها رقابة وصائية إدارية فكل الهيئات و المؤسسات تخضع لنفس السلم الرئاسي<sup>113</sup>.

110 - صالح فؤاد: المرجع السابق ، ص 113 و 114.

111 - André de Laubadère :op.cit,87

112 - بن ورزق هشام: المرجع السابق ، ص 41.

113 - Ben Akzouh Chaabane :la décentralisation en Algérie, thèse d'état, Alger ;1978,p 308

### 3- الإلغاء الجزئي و الكلي:

يقصد بالإلغاء الكلي هو زوال القرار بأثر رجعي أي منذ صدوره من الهيئة اللامركزية ، أما الإلغاء الجزئي فلايجوز بحسب الأصل لأنه يعتبر بمثابة تعديل في القرار اللامركزي إحتراما لمبدأ الاستقلالية<sup>114</sup>.

- فنصت المادة 131 من الأمر 67 / 24 على أنه: "لا تنفذ القرارات البلدية التي تتضمن أنظمة دائمة إلا بعد شهر من إرسالها.

- يبطل عامل العمالة كل قرار مخالف لقانون أو لأمر أو لمرسوم.

- ويسوغ له لأسباب تخل بالنظام العام الإيقاف المؤقت لتنفيذ القرارات البلدية."

- ما يلاحظ على الصياغة أنها جاءت شاملة وغامضة ، ولا تخدم مبدأ الإستقلالية لأنه يجوز للإدارة الوصية التدخل في مهام الهيئات المحلية بحجة عدم إحترام النظام العام ، وأن الأخذ بفكرة الإيقاف المؤقت وعدم تقييده بمدة زمنية يفسح المجال الواسع للهيئات الوصية لتعطيل وتأخير المشاريع حسب ما يتمشى ونيته<sup>115</sup>.

- يمكن القول أن نموذج الإلغاء الذي جاء به الأمر 67 / 24 وتقنياته المختلفة ، ما هو إلا إقتباس للمنهج الفرنسي في الرقابة على الجماعات المحلية ، حيث كان التشريع الفرنسي القديم المتعلق بالجماعات المحلية قبل 1982 يعتمد على هذا الأسلوب من الرقابة ، حيث كان يمكن إجراء الإلغاء في حالة صدور قرار من المجلس المحلي مخالف للقوانين و اللوائح المعمول بها أو قرار صدر في موضوع يخرج عن اختصاص المجلس البلدي ، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات التي تصدر من المجلس ويشارك فيها أعضاء يكون لهم فيها مصلحة ، غير أن أسلوب الإلغاء قد تنازل عنه المشرع الفرنسي وأصبح فقط يعترف بالطعن القضائي ، حيث إذا وجد في عمل من أعمال الهيئات اللامركزية خروج عن الشرعية فإن الأمر يحال للمحكمة الإدارية المختصة ، ويعتبر ذلك طعنا في القرار الذي إتخذه المجلس المحلي ويخضع للقواعد العامة لدعوى الإلغاء<sup>116</sup>.

### ثانيا - الإلغاء في قانون 08 / 90

لقد نظمت أحكامه المواد من 44 إلى 46 ، فالمادة 44 عالجت البطلان المطلق (الوجوبي) ، ويتعلق الامر هنا برقابة المشروعية ، أما المادتين 45 و 46 عالجتا البطلان النسبي ، ويتعلق الأمر هنا برقابة الملائمة.

<sup>114</sup> - Nasser Lebed :l'exercice de la tutelle,op,cit,p79

<sup>115</sup> - مقطف خيرة:المرجع السابق ، ص 200.

<sup>116</sup> - بن ورزق هشام:المرجع السابق،ص 43.

## 1- البطلان المطلق:

فقد نصت المادة 44 من القانون 90 / 08 على أنه: "تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته.

- مداوات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور ولاسيما المواد 239 و233 و2 للقوانين والتنظيمات.

- المداوات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي."

من النص أعلاه يتضح أن بطلان المداوات يكون لأحد الأسباب التالية<sup>117</sup>:

1- عدم الاختصاص الموضوعي: بحيث تعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع المداوات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ، مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأجر النص أيضا على الإختصاص الإقليمي.

والحقيقة أن هناك صعوبة في تحديد نطاق إختصاص الجماعات المحلية ، وفي هذا الصدد يقول أحد الباحثين أنه ليس ثمة معيار مادي وارد في مؤلفات الفقه الإداري يمكننا من التمييز بين ما هو إختصاص محلي وبين ما هو إختصاص وطني<sup>118</sup>.

كما أن قانون البلدية لم يحدد إختصاصات الجماعات الاقليمية على سبيل الحصر وإنما اعتمد مبدأ " قاعدة الإختصاص العام " ، وهو نفس الأسلوب الذي أخذ به المشرع الفرنسي ، حيث جعل إختصاص الجماعات الاقليمية عاما ومطلقا وكل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية.

2- مخالفة القانون: يقصد به مخالفة القانون بمعناه الواسع فيشمل كل من الدستور والقانون والتنظيم ومخالفة المواد 239 و233 من الدستور ، وهذه المواد في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها بل مختلف المجالس المحلية<sup>119</sup>.

إن ذكر المواد الدستورية في قانون البلدية يبين إتجاه إرادة المشرع الجزائري نحو الحد وتقيد إستقلالية الجماعات المحلية ، والحفاظ على الوحدة السياسية للدولة فغالبا ما تكون المطالبة بالإستقلال مبنية على أسس لغوية أو دينية أو جهوية ، كما أن الحفاظ على الوحدة السياسية الوطنية يعتبر من أهم الأهداف التي تسعى الرقابة الوصائية إلى تحقيقها ، غير أن المشرع لم يذكر نفس المواد الدستورية في قانون الولاية رغم أن الأمر قد يطرح على مستوى المجالس الشعبية الولائية ، مما يجعل هذا الإغفال غير مبرر<sup>120</sup>.

117 - أالدكتور: بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، المرجع السابق، ص 172.

118 - أالدكتور مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 122.

119 - أالدكتور عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 143.

120 - إبراهيم رابعي: المرجع السابق ، ص 104.

3- مخالفة الشكل والإجراءات : في حال عقد مداوالات خارج الدورات العادية والإستثنائية أو خارج المقر ، ويكون البطلان مبرر بقرار من الوالي لحماية المجلس المنتخب من تعسف السلطة المركزية من جهة ، ولتمكين السلطة القضائية من ممارسة الرقابة القضائية.

- كما لم يحدد المشرع ميعادا لصدور قرار البطلان ، ومع ذلك فإن المادة 80 / 2 وضعت مبدأ عام بمقتضاه تعتبر القرارات التنظيمية البلدية غير القانونية غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من إيداعها لدى الولاية دون إلغائها من قبل الوالي ، وذلك بهدف إستقرار المراكز القانونية في المجتمع<sup>121</sup>.

- والملاحظ أن المداوالات التي أخضعها المشرع لسلطة الإلغاء وقرر بشأنها البطلان بقوة القانون ، حسب المادة 44 من القانون 90 / 08 كانت بهدف إحترام مبدأ المشروعية.

## 2- البطلان النسبي:

- نصت المادة 45 من القانون 90 / 08: "تصبح محل بطلان المداوالات التي قد يشارك في إتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها ، يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية ، كما يمكن أي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداولة."

مايلاحظ أن القانون 90 / 08 أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن في كل قرار صادر عن السلطة الوصائية سواء تعلق بالبطلان المطلق أو البطلان النسبي طبقا للمادة 46 منه.

كما أجازت المادة 46 من نفس القانون: "يجوز للمجلس الشعبي البلدي ان يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة او المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها، وذلك وفقا للشروط والاشكال الجاري العمل بها."

نلاحظ أن المداوالات التي أخضعها المشرع للإلغاء وقرر بشأنها البطلان النسبي طبقا للمادة 45 من القانون 90 / 08 كانت بهدف رقابة الملائمة أي "حماية المصلحة العامة"<sup>122</sup>.

## ثالثا - الإلغاء في قانون 10 / 11.

نظم القانون الجديد أحكام البطلان في المادتين 59 و 60 منه.

1- البطلان المطلق : نصت المادة 59 من القانون 10 / 11: " تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

<sup>121</sup> - الدكتور بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 104.

<sup>122</sup> - صالح عبد الناصر: المرجع السابق ، ص 132 إلى 135.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

من المفيد الإشارة أن المادة 44 من القانون 90 / 08 جاءت أكثر تحديدا عن مثيلتها في قانون البلدية الجديد ، إذ لم يكتف المشرع بذكر عبارة المداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات ، كما جاء في قانون 11 / 10 ، بل ذكر الأحكام الدستورية وخص بالتحديد المواد 2، 3، 9 وهي المداولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداولات التي ترسخ الممارسات الاقطاعية والجهوية والمحسوبية أو أن تقيم علاقات الإستغلال والتبعية أو أن تمس بالخلق الاسلامي أو قيم ثورة نوفمبر ، وهذه الضوابط في مجملها تشكل توابث وطنية لايلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها بل مختلف الهيئات و المجالس.

المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ولم يرد ذكر هذه الحالة في قانون 90 / 08 ، وحسنا فعل المشرع بهذه الإضافة ليحفظ رموز الدولة.

المداولات غير المحررة باللغة العربية ، وهنا برز تشدد المشرع في إستعمال اللغة العربية ، فهو من جهة ألزم المجلس البلدي بموجب المادة 53 بأن يعقد مداولاته باللغة العربية وتحرر مداولته بذات اللغة ، ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية ، ولاشك أن قصد المشرع هو المحافظة على اللغة الرسمية للدولة.

كما أحسن المشرع صنعا حين ألغى في القانون الجديد ، حالة المداولات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي ، موضوع المادة 44 من القانون 90 / 08.

- ما يلاحظ في القانون الجديد أن البطلان يعلن عليه الوالي بقرار دون أن يوجب أن يكون مسببا ، على خلاف القانون السابق لأن التعليل له فوائد جمة سواءا بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس الشعبي البلدي أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة.

ولربما أغفل المشرع في القانون 11 / 10 التعليل ، كون أن المداولة الباطلة فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون تلد مينة ساعة ميلادها و لا تنتج أثرا قانونيا ، غير أنه نعتقد أنه كان من الأفضل لو ألزم المشرع الوالي بتعليل قرار البطلان<sup>123</sup>.

2- البطلان النسبي: نصت المادة 60 من القانون 11 / 10: "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم

<sup>123</sup> - الدكتور عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص289 إلى 291.

الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

يتبث بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي."

الملاحظ أن النص الجديد جاء أكثر تفصيلا مقارنة بالمادة 45 خاصة وأنه فصل بالنسبة لدرجة القرابة.

ولعل الحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين ، وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية لا ماهو خاص يحقق مصلحة ذاتية.

والجديد في القانون 11 / 10 أنه ألزم بموجب المادة 60 / 3 كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في حالة تعارض مصالح ، أن يصرح بالحالة للمجلس الشعبي البلدي حتى ولو كان رئيس المجلس الشعبي البلدي أيضا.

- فيما يخص أداة البطلان : تبطل المداولة بقرار معطل صادر عن الوالي طبقا للفقرة الثانية من المادة 60 القانون 11 / 10 ، ولم يشر النص لمدة معينة تبطل فيها المداولة أو تحصن ، خلافا للقانون القديم في المادة 45 من القانون 90 / 08 ، فأوردت مهلة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

ولعل المشرع ترك المهلة مفتوحة ولم يقيد الوالي بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل وسائله القانونية<sup>124</sup>.

#### - المطلب الرابع:الحلول.

- يقوم المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية للبلدية بتسيير هذه الأخيرة وذلك بممارسة الإختصاصات التي خولهما القانون ، دون أن تطالب بتنفيذ الإختصاصات من قبل أي سلطة ، فالهيئة المحلية لها كامل السلطات في أداء مهامها دون تدخل الإدارة المركزية التي عليها أن تقدر ملائمة القيام بعمل معين أو عدم القيام به حسب ما تراه من تحقيق المصلحة المحلية ، غير أنه قد يحدث أن تعجز أو تقصر أو تهمل الجماعة المحلية في أداء مهام يلزمها القانون بالقيام بها الأمر الذي يعرض المصالح المحلية للخطر<sup>125</sup>، وتفاديا لحدوث هذه المخاطر وضعت سلطة إستثنائية

124 - الدكتور عمار بوضياف:شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص292.

125 - عمر صدوق:دروس في الهيئات المحلية ، المرجع السابق ، ص30.

بيد الإدارة المركزية في الحالات التي يتطلبها الوضع الإستعجالي وهي سلطة الحلول ، لذلك سنعالج سلطة الحلول من خلال الأفكار التالية:

### **الفرع الأول: مفهوم الحلول وصوره.**

- يقصد بالحلول:"قيام الجهة الوصائية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية والتي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال أو لعدم إحترام المشروعية و المصلحة العامة<sup>126</sup>.

- نفهم من التعريف المذكور أعلاه أن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية وإنما تراقب أيضا الأعمال السلبية لها التي يوجبها القانون أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة المحلية سيرا حسنا.

- ويأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر و الحلول عن طريق إرسال مندوب<sup>127</sup>.

#### **1- الحلول عن طريق الإجراء المباشر:**

بمقتضاه تتولى السلطة الوصائية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه ، ولما كان هذا الإجراء يعد تدخلا مباشرا في أعمال الهيئات المحلية ويهدد إستقلاليتها وحريتها ، فإن المشرع قيده بشروط حفاظا على فكرة الإستقلالية.

#### **2- الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:**

يتمثل في قيام السلطة الوصائية محل الهيئة المحلية بإرسال مندوبا خاصا مفوضا من قبلها ، يتولى إدارة مرفق معين وتوضع تحت سلطته كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية وتعتبر القرارات الصادرة عنه كأنها صادرة من الهيئة اللامركزية ، وتلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب وتلتزم بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالغير جراء تنفيذها وتحمل الهيئة المحلية النفقات الخاصة بإدارة المرفق ، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة.

- لذلك يعد الحلول من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا على حرية وإستقلالية الجماعات المحلية لذلك قيد بشروط.

#### **- الفرع الثاني: القيود المتعلقة بممارسة سلطة الحلول أو الإستبدال<sup>128</sup>.**

إن سلطة الحلول ليست مطلقة وإنما مقيدة ومشروطة ، فغالبا ما يحدد القانون حصريا وبشكل صريح كيفية ممارسته فلا يجوز الحلول إلا بتوافر ثلاثة شروط نوجزها فيمايلي:

<sup>126</sup> - أنظر: بكر القبانى: المرجع السابق ، ص 175.

- صالح فؤاد: المرجع السابق ، ص 116.

<sup>127</sup> - صالحى عبد الناصر: المرجع السابق ، ص 135 و 136.

<sup>128</sup> - أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 119.

1- أن يكون القانون قد نص عليه صراحة ، وفي هذه الحالة لا يجوز الحلول إلا في الأحوال التي يحددها القانون بالذات.

2- الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف ، أي أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة ، أما إذا كان للجماعة المحلية سلطة تقديرية في إتخاذ القرار وإمتنعت عنه فلا يجوز الحلول.

3- يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار صريح للهيئة اللامركزية فإذا إمتنعت رغم الإنذار مارست الإدارة المركزية سلطتها في الحلول.

- وللحلول مجالان وهما المجال الإداري والمجال المالي.

ففي الحلول الإداري يجيز القانون إستثناءا للجهة الوصية المكلفة بها قانونا من أجل حماية المصلحة العامة.

أما الحلول التلقائي فيتمثل في أن يكون لجهة الوصاية الحق في أن تدرج من تلقاء نفسها في ميزانية الهيئات اللامركزية الإعتمادات اللازمة للوفاء بالمصروفات الإلزامية الواقعة على عاتق الهيئات المذكورة في حال عدم قيامها بإدراج هذه المصروفات بسوء نية أو لقصور من جانبها<sup>129</sup>.

### الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من الحلول.

أولاً: الحلول في ظل القانون 67 / 24.

- لقد خصص القانون البلدي رقم 67 / 24 ست مواد كاملة عالج فيها الحلول وهي المواد 233 ، 234 ، 249 ، 250 ، 251 ، 271.

- فالمادتين 233 و 234 عالجتا الحلول الإداري و المواد 249 و 250 و 251 و 271 عالجوا الحلول التلقائي فيما يتعلق بضبط وتنفيذ الميزانية.

إذ نصت المادة 233: "إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أهمل إجراء أحد الإجراءات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والأنظمة جاز لعامل العمالة إجراء ذلك بحكم القانون إذا طلب منه ذلك."

فالمادة المذكورة أعلاه أشارت إلى الحلول بصفة غير مباشرة ونصت على حالة الإهمال والرفض.

<sup>129</sup> - بكر القبانى: المرجع السابق ، ص 179 إلى 181.

أما المادة 234 نصت: "عندما يكون النظام وسلامة الأشخاص والأموال والصحة العمومية مهددة بصورة خطيرة في بلدية أو عدة بلديات مجاورة ، يجوز لعامل العمالة أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإتخاذ التدابير الضرورية."

فالمادة أشارت إلى دواعي وأسباب حصول الحلول وحصرتها في المساس بالنظام وسلامة الأشخاص و الأموال والصحة العمومية ، وأهملت أسباب أخرى لا تقل أهمية عن الأسباب المذكورة ، كحصول نزاع أو خلاف بين الأعضاء وحال الأمر دون فضه أو حله أو تجاوزه أو عدم التكفل بالمهام المسندة إليهم.

كما نصت المادة 249 على: "إن السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات و المداخل المقيدة فيها غير أنها لايجوز لها أن تضيف نفقات جديدة إلا إذا كانت إلزامية."

فالسلطة الوصية مهامها محدد بضبط الميزانية فقط ، ولايجوز لها التدخل في تعديل أو رفض نفقات معينة لبلدية ما.

أما المادة 250 / 1 نصت: "إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن السلطة التي تضبط هذا التوازن ترجعها في غضون 15 يوما من إستلامها إلى الرئيس الذي يطرحها من جديد للمداولة فيها على المجلس الشعبي البلدي في 10 أيام التالية لإستلامها."

فالمادة المذكورة أشارت إلى المهلة القانونية في حالة وجود ميزانية غير متوازنة لدى السلطة المكلفة بضبط هذا التوازن واكتشفت هذه الأخيرة ذلك فيرجعها خلال 15 يوم من إستلامها لتعرض على المجلس الشعبي ليتداول فيها ثانية وهذا خلال 10 أيام من إستلامها.

ونصت المادة 251: "إذا تبين من تنفيذ الميزانية عجز ما ، فيتعين على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإزالة هذا العجز وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية الخاصة بالدورة التالية وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية ، جاز للسلطة التي لها الميزانية باتخاذها أو تقريرها."

- ما يلاحظ أن هذه المادة عالجت حالة وجود عجز ما في الميزانية وكيفية تأمين التوازن عن طريق الميزانية الإضافية ، وفي حالة رفض المجلس الشعبي البلدي إتخاذ الإجراءات اللازمة فيحق للسلطة الوصية أن تضبط هذه الميزانية و تقررها.

أما فيما يخص محاسبة البلدية فقد نصت المادة 271: "يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحده إصدار حوالات الصرف ، غير أنه إذا رفض إصدارها بخصوص نفقة إجبارية بعد انذاره ، يجوز لعامل العمالة أن يتخذ قرار يقوم مقام تلك الحوالة."

فالمادة تعالج الحلول التلقائي بحيث يجوز بموجبه للسلطة الوصائية أن تدرج نفسها في ميزانية الهيئات اللامركزية ، وكذا الإعتمادات فكل ما يخص المجال المالي يحق لجهة الوصاية أن تحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ما يلاحظ أن القانون 67 / 24 وقع في الكثير من التجاوزات التي تتعارض وإستقلالية الجماعات المحلية سواء من حيث ضوابط وإجراءات الحلول أو النتائج المترتبة عنه.

كما أهملت المواد 233 و 234 مكانة المجلس الشعبي البلدي و المجلس التنفيذي في حالات الحلول وركزت فقط على رئيس المجلس الشعبي البلدي كمسؤول أول عن هذه النتائج ، رغم أنه كذلك فالعلاقة بين الأشخاص الثلاث داخل البلدية وجهة الوصاية الوالي تبقى غامضة في حالة الحلول.

كما تتفق معظم الأنظمة وعلى رأسها النظام الفرنسي و الإنجليزي على عدم اللجوء إلى إجراءات الحلول إلا بعد الإنذار كشرط سابق وإستدركته فيما بعد المادتين 250 و 251 ، ربما يرجع ذلك إلى نوعية القرارات و المشاريع و المداولات المتخذة.

كما لم يبين قانون 67 / 24 هل عملية الحلول تتم لعدم الملائمة أو لعدم المشروعية؟ ، بحيث أن المشرع الجزائري أخذ بهما معا وهذا ما يمس بإستقلالية الجماعات المحلية ، إذ يجب أن يقتصر الحلول على المشروعية لا الملائمة لأن هذه الأخيرة من الإختصاصات الأصلية للهيئة المحلية لا يجب تجاوزها إحتراما لمبدأ توزيع الإختصاصات.

كما أن هذا القانون لم يعالج مسألة من يتحمل المسؤولية أو من المسؤول عن الأخطاء الناتجة عن الحلول التي تصيب الغير من جراء أعمال الوصاية تقع على الهيئة المحلية على الرغم من أن مصدرها هو تصرفات جهة الوصاية<sup>130</sup>.

**ثانيا: الحلول في ظل القانون 90 / 08.**

- لقد خصص له المشرع الجزائري ثلاث مواد كاملة من 81 إلى 83 ، إضافة إلى بعض حالات الحلول في المواد من 154 ، 155 ، 156 من نفس القانون.

فقد نصت المادة 81: "يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ، يمكن للوالي أن يمارس هذا الحق بإستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار الموجه لرئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وبقائه بدون نتيجة."

130 - مقطف خيرة: المرجع السابق ، ص 196.

ما يلاحظ أن هناك غموضا يكتنف نص المادة على مستوى الصياغة لأنها لم تتناول الأسباب الموجبة للحلول ، وأن الحلول المذكور هو حلول إداري لأن الوالي بمجرد إنتهاء المدة أو الأجل المحدد في الإنذار يحل محل المجلس الشعبي البلدي ، وبالتالي يمكن القول أن الحلول الذي أورده المشرع كفيد على إستقلالية الجماعات المحلية يعد أخطر وسيلة في يد الوالي.

- كما نصت المادة 82: "يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار مغل ، لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في بلديتين أو عدة بلديات متجاورة."

حيث اقتصر نص المادة المذكورة أعلاه على النظام العام بإعتباره أحد أسباب الحلول وهو أمر غير كاف.

- كما نصت المادة 83: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات يجوز للوالي أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار."

فالمادة 83 تعالج حالة الإهمال أو التماطل في إتخاذ الإجراءات والقرارات من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، ففي هذه الحالة ينذر الوالي وبعدها يكون الحلول الإداري ، فنلاحظ أن المشرع عالج الحلول الإداري من خلال النصوص القانونية المذكورة أعلاه.

والملاحظ أن هذه المادة نصت على كل الشروط اللازمة لممارسة حق الحلول:

- فنصت على إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات.

- كما نصت على إنذار السلطة الوصائية وعبرت عنه بطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يقوم بإتخاذ القرارات المفروضة عليه سواء كان الإمتناع صريحا أو ضمنيا.

- كون الإختصاصات منصوص عليها ومفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين و التنظيمات ، أي أنه لا يتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة هذه الإختصاصات.

ما يلاحظ أيضا أن المادة جعلت تدخل الوالي إختياريا وليس إجباريا.

- كما نص قانون البلدية على بعض الحالات يمكن ممارسة سلطة الحلول وهي:

1- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية طبقا للمادة 154.

2- إعادة التوازن للميزانية طبقا للمادة 155.

3- إمتصاص العجز في الميزانية الإضافية طبقا للمادة 156.

فكل هذه الحالات متعلقة بالميزانية فإذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على النفقات الإجبارية ، فإن الوالي يقوم بتسجيلها تلقائياً ويحل محل المجلس في القيام بهذا الإلتزام.

أما إذا صوت المجلس بشأنها وكانت غير متوازنة فيما بين الإيرادات والنفقات وبعد أن يعيدها خلال 15 يوم للمجلس الذي يعيد مناقشتها وضبطها ، وفي حالة عدم قيامه بإجراءات الضبط الضرورية في هذا الشأن جاز للوالي الحلول محله لإتخاذ التدابير التقنية و القانونية لإمتصاص العجز<sup>131</sup>.

كما ان هناك حالة أخرى منصوص عليها في المادة 171 تتعلق بالإذن بالنفقات اللازمة ، فإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة لازمة ، يتخذ الوالي قرارا يقوم مقام حوالة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

### ثالثا - الحلول في ظل القانون 10 / 11.

- خصص له القانون الجديد فصلا كاملا الفصل الثالث من الباب الأول ضمن المواد 100 إلى 102 وكذلك المواد 183، 184، 186.

لذلك فقد نصت المادة 100 من القانون 10 / 11: "يمكن الوالي أن يتخذ ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها ، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام ، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية و الحالة المدنية."

ما يلاحظ أن هذه المادة الجديدة تضمنت نفس أحكام المادتين 81 و 82 من القانون 09 / 90 فعالجت الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي للحفاظ على النظام العام وديمومة المرافق العمومية لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية و الحالة المدنية ، بمعنى أنها وضعت بيد الوالي أهم المرافق للحلول وجعلت من تدخله أمرا جواريا ، وعددتها على سبيل المثال لا الحصر ، وهو ما يمس بمبدأ الإستقلالية لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، بالرغم من أن بعض الباحثين يرون أن الحلول المنصوص عليه بالمادة 100 من القانون 10 / 11 يدخل في إطار السلطة الرئاسية للوالي ، حيث أن إختصاص حفظ النظام العام والأمن العمومي من الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيلا للدولة وهو بهذه المناسبة يخضع للسلطة السلمية للوالي<sup>132</sup> ، إلا أننا لا نؤيد هذا الرأي كونه يمس بمبدأ الإستقلالية كون الرئيس منتخب من ناحية ومن ناحية أخرى يمس بمبدأ توزيع الإختصاصات.

131 - إبراهيم رابعي: المرجع السابق، ص 156.

132 - صالح عبد الناصر: المرجع السابق ، ص 137.

كما نصت المادة 101: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكله له بمقتضى القوانين والتنظيمات ، يمكن الوالي ، بعد إعداره ، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار."

ما يلاحظ أن المادة عالجت أولا شروط الحلول التي سبق ذكرها ، وأن الحلول هنا يكون تلقائيا ، وهو نفس الحكم المذكور بالمادة 83 من القانون 90 / 08.

- كما أشار القانون الجديد إلى بعض الحالات التي يمكن ممارسة فيها الحلول وهي:

1- عدم التصويت على الميزانية طبقا للمادتين 102 و 186 من القانون 11 / 10

2- إعادة التوازن للميزانية وتسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية طبقا للمادة 183.

3- إمتصاص العجز في الميزانية الإضافية طبقا للمادة 184.

### - مسألة الطعن القضائي.

- نصت المادة 61 من القانون 11 / 10: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا ، أن يرفع تظلما إداريا ، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يتبث بطلان أو رفض مصادقة على مداولة."

من المادة المذكورة أعلاه نفهم أن القانون أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن أمام القضاء المختص أي المحكمة الادارية في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه ابطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها ، وهذا حل منصف من جانب المشرع فإذا حدث الإصطدام بين الفئة المنتخبة و الوالي بإعتباره ممثلا للدولة وراع للشرعية ، وجب أن يعرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري.

ولقد أضافت المادة المذكورة أعلاه مسألة التظلم الإداري ، فأجازت لرئيس المجلس أن يقدم تظلما إداريا أو أن يرفع دعوى ، ولكنها لم تحدد طبيعة التظلم وبالتالي فالمطلق يفسر على إطلاقه ، الوالي ثم وزير الداخلية ، لما له من فوائد جمة لأنه قد يحسم النزاع في أجل قصير خلافا للمنازعة القضائية<sup>133</sup>.

وما من شك أن التظلم وإن كان إجراء إداريا ، إلا أن له منافع عدة ويكفي الإشارة إلى أنه إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية ، كما أنه قد يحسم النزاع بين المجلس البلدي والوالي في أجل قصير خلافا للمنازعة القضائية التي تتميز بطول الاجراءات والتعقيد ، لذا أحسن المشرع حين كفل لرئيس المجلس أحقية تقديم التظلم أمام الجهة الإدارية سواء كان أمام الوالي مصدر القرار أو أمام وزير الداخلية.

133 - ألدكتور:عمار بوضياف:شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 293 و 294.

أما عن الجهة المختصة بالنظر في المنازعة الإدارية التي تكون الولاية طرفا فيها فهي المحاكم الإدارية طبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ومن الطبيعي أن يكون قرار المحكمة الإدارية قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة طبقا للقانون العضوي 98 / 01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون 98 / 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

### - خلاصة الفصل الثاني.

. مما سبق نخلص للقول أن المشرع الجزائري في القانون الجديد أخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة وصائية دقيقة وواسعة رغم التعديلات ، ولقد تأثر المشرع الجزائري في تنظيمه للرقابة الإدارية بالأسلوب الفرنسي القديم الذي وصف بالشدة والصرامة ، وهنا لابد الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي لم يعد يطبق هذا النوع من الرقابة بل استبدله بالرقابة القضائية حسب قانون 21 مارس 1982.

- والرقابة الوصائية في الجزائر تمارس على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي وتمتد إليه كهيئة بالنسبة لإجراء الحل وكذا على أعماله.

وفيما يخص الرقابة على شخصه فقرر المشرع الجزائري توقيفه في حال المتابعة الجزائية من الوالي دون أن يشترط تسبب قراره ، كما انه عالج الإقصاء بسبب صدور حكم الإدانة والإقالة الحكيمة بسبب الغياب.

- كما يلاحظ بخصوص الأسباب المؤدية الى تطبيق العقوبات الفردية على رئيس المجلس الشعبي البلدي ، أن الادارة المركزية لا تملك بشأن تكييفها أي سلطة تقديرية كما أنها ناتجة بفعل العضو ذاته ، مما يجعل العقوبة شخصية إلا أن القانون الجديد وسع من نطاق تلك السلطات بإضافة أسباب أخرى لا سيما فيما يتعلق بالإقصاء وهو ما يفتح الباب لتحكم الإدارة المركزية ، ويؤدي إلى قتل روح المبادرة في العضو لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وكذلك فيما يخص إجراء الحل أضاف فقرة جديدة تتعلق بعرقلة العمل الشرعي للسلطات العمومية نتيجة موقف عائق معلن من طرف الأعضاء ، وهذا حكم تم نقله بحذافره من نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92 / 44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، ويعني ذلك أن السلطة المركزية تريد أن تصل في رقابتها إلى حد التشريع للظروف العادية بنصوص إستثنائية، كذلك الإشكال يثار بالنسبة للجهة التي تخلف المجلس الشعبي البلدي عند الحل وهو المتصرف المعين من الوالي لتسيير شؤون البلدية ومما لاشك فيه بأن هذه الوسيلة يكون فيها لسلطة الرقابة حرية كبرى لنقل البلدية من النطاق اللامركزي الى نطاق التركيز الاداري، وهذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

- كذلك يلاحظ في القانون الجديد توسيع الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية ، بعد أن كان هناك نوعين من

المداولات وهي الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، بينما القانون الجديد أضاف ثلاث حالات وهما قبول الهبات والوصايا الأجنبية وإتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية وحذف إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، والملاحظ أن أغلب هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة 1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94 / 215 المؤرخ في 23 / 07 / 1994، وقد شكل ذلك اعتداء صارخا لمبدأ تدرج القواعد القانونية فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي.

- كذلك يلاحظ أن المشرع إستحدث رقابة الموافقة المسبقة أي فيه عودة للأمر 67 / 24 الذي كان ينص على هذا النوع من الرقابة وإشترط أن تخضع المداولات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية وإتفاقيات التوأمة لهذا الإجراء وإخضاعها لرقابة أخرى وهي المصادقة الصريحة أي فيه إزدواجية في الرقابة وهو ما يشدد في طبيعتها.

- ما يمكن قوله أن التشديد في الرقابة أي التمسك بالأسلوب الفرنسي القديم يؤدي إلى الحد من إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب ويؤدي إلى تعطيل سير الشؤون المحلية للمواطنين على المستوى المحلي.

- لذلك الأجر التخلي عن وسائل الرقابة الإدارية وتعويضها بالرقابة القضائية لأن مجرد إعطاء رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمانات التظلم الإداري والطعن القضائي لا يكفي وحده أمام صرامة وشدة الرقابة الإدارية المفروضة عليه.

خاتمة

## - خاتمة:

- بعد الإنتهاء من دراسة هذا الموضوع تبين لنا أن المبدأ العام في دراسة هذا الموضوع هو تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بإستقلال حقيقي من حيث نظامه الإنتخابي ومن حيث أداء إختصاصاته، إلا أن الإستثناء هو تقييد هذا الإستقلال برقابة تمارسها الإدارة المركزية لضمان حد معين من الإنسجام بينها وبين المجموعات المحلية، إلا أنه في بعض الحالات التي سبق ذكرها أن هذه الرقابة تجاوزت مفهوم الإستثناء لتستغرق الإستقلال، ومنه ضاع مفهوم اللامركزية الإقليمية وأصبحت الإستقلالية محدودة.

وأن يمكن تسجيله بخصوص الدستور الجزائري لسنة 1996 فإن المؤسس الدستوري حرص على النص على مبدأ الإنتخاب في تشكيل المجلس المحلي الذي يترأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادتين 14 و 16 منه، إلا أنه أغفل تضمين الدستور مسألة تحديد إختصاصات الجماعات الإقليمية تاركا المسألة للقانون بدون أي قيد، وبالتالي فالمشروع يكون حرا في تحديد هذه الإختصاصات كما لم يضمن للبلدية موارد مالية مستقلة تجاه الإدارة المركزية، وبالتالي يكون للتمويل المالي من قبل السلطة المركزية أثر بالغ الأهمية في توجيه القرار المحلي.

كما أن القانون رقم 11 / 10 حسم مسألة إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن القانون العضوي للإنتخابات 12 / 01 في مادته 80 تراجع عن هذه المسألة وأخط الأمور تاركا إياها بزمام الإدارة المركزية كما هو الحال في الإنتخابات المحلية 29 / 11 / 2012، أين تدخلت وزارة الداخلية لحسم الإشكال وتوجيه المجالس المحلية في طريقة الإختيار بطريقة تخدم التحالفات.

وعليه فضمان الإستقلال العضوي للرئيس لا يتحقق إلا عن طريق تكريس مبدأ الإنتخاب والحسم نهائيا بالقانون طريقة إختيار الرئيس، كما جاء في القانون الجديد 11 / 10 وإلغاء نص المادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات.

أما بخصوص توزيع الإختصاصات بين الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، فالمشروع إعتد الأسلوب الفرنسي الذي ينتهج الإختصاص العام المطلق في كل ما يتعلق بمفهوم المصالح المحلية، وهو ما يخلق لبسا في التمييز بين ما هو محلي وما هو وطني.

إلا أن الإزدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي يشكل تهديدا خطيرا للإستقلال الوظيفي، وإستغراق الدور اللاتركيزي للدور المحلي جعل منه مجرد عون من أعوان الدولة نظرا لطغيان دوره في ممارسة الصلاحيات التي يمثل الدولة بعيدا عن ممارسة الصلاحيات المرتبطة بالشأن المحلي، مما يؤثر على مفهوم المصالح المحلية التي تؤدي إلى الإنتقال التدريجي من اللامركزية إلى عدم التركيز، كما أن وجود الأمين العام وتوسيع صلاحياته على مستوى البلدية يعزز تواجد الإدارة المركزية على مستوى الهيئة المحلية المنتخبة ويمس بإستقلاليتها.

أما بالنسبة للرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، فנסجل أن القانون الجديد مقارنة بالقوانين القديمة تطور إيجابيا ، مما يعكس إرادة المشرع لتقليص تدخل الوصاية في شؤون البلدية من خلال تحديده لحالات ممارسة الرقابة على الأشخاص وحصره لإجراء الإيقاف طبقا للمادة 43 منه على المتابعة الجزائية المرتبطة بجرائم المال العام و الجرائم المخلة بالشرف أو إذا كان الرئيس محبوسا ، إلا أن ما يؤخذ عليه أنه لم يشترط على الوالي تسبب قراره رغم أهميته لطرفي الرقابة الوصائية ، كذلك ربط الإقصاء بالإدانة الجزائية للرئيس أو العضو المنتخب طبقا للمادة 44 منه وكذلك الإقالة الحكومية طبقا للمادة 45 من نفس القانون، أما فيما يخص الرقابة على الأعمال أضاف المشرع حالة جديدة وهي الموافقة المسبقة كما كان عليه الوضع في الأمر 67 / 24 ، أي فيه تشديد في الرقابة على بعض مداوات المجلس المنتخب وإخضاعها للمصادقة الصريحة ، بمعنى فيه رقابة مزدوجة لاسيما إذا تعلق الأمر بقبول الهبات والوصايا الأجنبية و إتفاقيات التوأمة.

كما يلاحظ بخصوص الأسباب المؤدية إلى تطبيق العقوبات الفردية على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن الإدارة المركزية لا تملك بشأن تكييفها أي سلطة تقديرية كما أنها ناتجة بفعل العضو ذاته ، مما يجعل العقوبة شخصية إلا أن القانون الجديد وسع من نطاق تلك السلطات بإضافة أسباب أخرى لا سيما فيما يتعلق بالإقصاء، وهو ما يفتح الباب لتحكم الإدارة المركزية ويؤدي إلى قتل روح المبادرة في العضو لاسيما رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وكذلك فيما يخص إجراء الحل أضاف فقرة جديدة تتعلق بعرقلة العمل الشرعي للسلطات العمومية نتيجة موقف عائق معطن من طرف الاعضاء وهذا حكم تم نقله بحذافره من نص المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92 / 44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ويعني ذلك أن السلطة المركزية تريد أن تصل في رقابتها إلى حد التشريع للظروف العادية بنصوص إستثنائية، كذلك الإشكال يثار بالنسبة للجهة التي تخلف المجلس الشعبي البلدي عند الحل وهو المتصرف المعين من الوالي لتسيير شؤون البلدية ومما لاشك فيه بان هذه الوسيلة يكون فيها لسلطة الرقابة حرية كبرى لنقل البلدية من النطاق اللامركزي الى نطاق عدم التركيز الاداري وهذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة.

كذلك يلاحظ في القانون الجديد توسيع الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال توسيع نطاق المداوات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية ، بعد أن كان هناك نوعين من المداوات وهي الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية ، بينما القانون الجديد أضاف ثلاث حالات وهما قبول الهبات والوصايا الأجنبية وإتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية البلدية وألغى إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية ، والملاحظ أن أغلب هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة 1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 94 / 215 المؤرخ في 23 / 07 / 1994 وقد شكل ذلك إعتداء صارخا لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي.

كما يلاحظ أن المشرع إستحدث رقابة الموافقة المسبقة أي فيه عودة للأمر 67 / 24 الذي كان ينص على هذا النوع من الرقابة، وإشترط أن تخضع المداوولات المتعلقة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية وإتفاقيات التوأمة لهذا الإجراء وإخضاعها لرقابة أخرى وهي المصادقة الصريحة أي فيه إزدواجية في الرقابة وهو ما يشدد في نوع الرقابة.

ما يمكن قوله أن التشديد في الرقابة أي التمسك بالاسلوب الفرنسي القديم يؤدي الى الحد من إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب ويؤدي إلى تعطيل سير الشؤون المحلية للمواطنين على المستوى المحلي.

لذلك الأجدر التخلي عن وسائل الرقابة الإدارية وتعويضها بالرقابة القضائية لأن مجرد إعطاء رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمانات التظلم الإداري والظعن القضائي لا يكفي وحده أمام صرامة وشدة الرقابة الإدارية المفروضة عليه، أو تعديل الأحكام المتعلقة بالرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي على النحو المذكور أعلاه، إلى جانب إلغاء المادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات لسنة 2012.

- مما سبق قوله ومن خلال النتائج المتوصل إليها يمكن إقتراح مجموعة من التوصيات على النحو التالي:

1- تدعيم مبدأ الإنتخاب على مستوى البلدية من خلال تجسيد فعلي لمبدأ حياد الإدارة في العملية الإنتخابية والأخذ بمبدأ القائمة المرنة مع السماح للناخبين الإختيار بين الأشخاص الجديرين ضمن القائمة الواحدة وإسقاط الأسماء غير المرغوب فيها ضمن ذات القائمة، لأن هذا سيعطي مجالاً أكبر للناخبين دون تقييدهم في عملية الإختيار الكلي للقائمة والتأكيد على جزئية الإختيار للأفضل مع إفساح المجال للترشح الحر مع رفع المستوى النوعي للمترشحين.

2- إعادة النظر في النظام الإنتخابي المعتمد قانوناً لتكوين المجالس البلدية وإختيار أعضائها بالقدر الذي يتلائم فيه مع تجسيد الإستقلال الفعلي للأعضاء على كل الأجنحة الإدارية والسياسية.

3- ضرورة إعادة النظر في المادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات لسنة 2012 أو إلغائها لتفادي التناقض مع نص المادة 65 من القانون 11 / 10 المتعلق بالبلدية بخصوص كيفية إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

4- إعادة الإعتبار للبلدية كقاعدة اللامركزية وكملاً أول للمواطن، عن طريق توسيع صلاحياتها وسلطاتها وتقسيم المسؤوليات مع منحها كافة الإمكانيات من أجل التكفل الفعلي بالشؤون المحلية، ومنح البلدية الإستقلال الوظيفي الفعلي وتدعيم الإستقلال المالي وذلك بتثمين الموارد المالية الذاتية والعمل على خلق نوع من التوازن والتناسب بين إختصاصات البلدية والموارد البلدية.

5- تعديل النصوص القانونية لقانون البلدية فيما يخص مجمل المهام الممنوحة للأمين العام للبلدية التي تجعله الرجل الأول من الناحية التقنية والوظيفية وممثل السلطة المركزية على مستوى البلدية، على نحو يجعلنا نستفيد من الأمين العام كموظف مؤهل وذو خبرة قانونية وإدارية من جهة، وقطع

صلته بالسلطة المركزية بحيث يجعل الأمين العام منصبا يخضع للتعيين والمتابعة و الرقابة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط المعمول بها في التعيين على مستوى هذه المناصب.

6- إلغاء الرقابة الوصائية وإستبدالها برقابة قضائية ،حيث تعتبر قرارات المجموعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها وعلى ممثل الدولة اللجوء للقضاء للمطالبة بإلغاء القرارات التي يرى أنها غير مشروعة خلال مهلة شهرين من تبليغه القرار،وبعد مرور 20 يوما على إطلاعه المجلس المحلي بنيته في الطعن إذا لم تعدل مواطن المخالفة في القرار ،وحتى سلطة تعليق تنفيذ القرار المحلي فإنها من إختصاص القضاء الذي يحكم به في حالات خاصة بناءا على طلب ممثل الدولة المرفق بدعوى الإلغاء.

7- إلغاء الوصاية المالية التي تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية وتحويل إختصاص تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة وهي هيئات قضائية حتى لا يصبح بيد ممثل الدولة سلطة الحلول محل البلدية في إعادة التوازن للميزانية وإدراج النفقات الإلزامية ،إلا تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة،التي تقدم نموذج وإقتراحات التصحيح للمجالس المحلية، وبعد أن تنتهي المهلة المحددة قانونا دون أن تقوم المجموعة المحلية بالتصحيح.

8- تخفيف الوصاية التقنية التي تعد بمثابة تصرفات أو أعمال تملي السلطة المركزية بموجبها على المجموعات المحلية السلوك الواجب الإلتباع في التسيير ،حتى قبل إتخاذ القرار وهو ما يجعل البلدية في حكم القاصر والإدارة المركزية الوصي ،لذلك وجب إصدار قانون يجمع الإجراءات والشروط في تقنين واحد ،ومهما يكن من أمر فإنه لا ينبغي أن ترفق القروض والمساعدات المقدمة للبلدية بشروط تتعارض مع هذه المبادئ لاسيما مع مبدأ لامركزية التسيير وإتخاذ القرار المحلي.

9 - ضمان التكريس الفعلي لدور القضاء في العملية الإنتخابية ، والرقابة الإدارية على البلدية وتأكيد ضرورة حياد الإدارة وعدم هيمنة جهة الوصاية على إختصاصات البلدية.

10- إعطاء البلدية دور هام في نص القانون خلال الظروف الاستثنائية في تسيير الشأن المحلي لاسيما عملية إستتباب الأمن والحفاظ على النظام العام.

## الفهرس

- 01..... مقدمة
- 07..... الفصل الأول: إستقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 08..... المبحث الأول: النظام الإنتخابي لرئيس المجلس الشعبي البلدي
- 11..... المطلب الأول: شروط وكيفيات إنتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 11..... الفرع الأول: شروط إنتخابه
- 15..... الفرع الثاني: كيفية إنتخابه
- 22..... المطلب الثاني: طرق إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 22..... الفرع الأول: إنهاء المهام بالطرق العادية
- 25..... الفرع الثاني: إنهاء المهام بالطرق غير العادية
- 28..... المبحث الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 33..... المطلب الأول: صلاحياته كممثل للبلدية
- 33..... الفرع الأول: التسيير الإداري
- 37..... الفرع الثاني: التمثيل الإداري والمحافظة على أموال البلدية
- 38..... المطلب الثاني: صلاحياته كممثل للدولة
- 38..... الفرع الأول: ممارسة صلاحيات الضبطية
- 41..... الفرع الثاني: تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات
- 44..... خلاصة الفصل الأول
- 46..... الفصل الثاني: الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 51..... المبحث الأول: الرقابة على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 51..... المطلب الأول: الإيقاف والإقصاء
- 52..... الفرع الأول: ركن السبب
- 54..... الفرع الثاني: ركن الإختصاص

- 55.....- الفرع الثالث: ركن المحل
- 56.....- المطلب الثاني: الإقالة الحكيمة
- 57.....- الفرع الأول: ركن السبب
- 58.....- الفرع الثاني: ركن المحل
- 58.....- الفرع الثالث: ركن الشكل والإجراءات
- 59.....- المطلب الثالث: الحل
- 60.....- الفرع الأول: ماهية الحل وحالاته
- 63.....- الفرع الثاني: إجراءات الحل وآثاره
- 65.....- المبحث الثاني: الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 66.....- المطلب الأول: الموافقة المسبقة
- 66.....- الفرع الأول: المفهوم
- 67.....- الفرع الثاني: الطبيعة القانونية
- 68.....- الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من إجراء الموافقة المسبقة
- 70.....- المطلب الثاني: المصادقة
- 71.....- الفرع الأول: مفهوم المصادقة وصورها
- 72.....- الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتصديق و أثره القانوني
- 74.....- الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من إجراء المصادقة
- 80.....- المطلب الثالث: سلطة البطلان
- 80.....- الفرع الأول: تعريف البطلان
- 81.....- الفرع الثاني: قيمة الأعمال الخاضعة للبطلان
- 83.....- الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من سلطة البطلان
- 90.....- المطلب الرابع: الحلول
- 90.....- الفرع الأول: مفهوم الحلول وصوره
- 91.....- الفرع الثاني: القيود المتعلقة بممارسة سلطة الحلول أو الإستبدال

92.....	- الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من سلطة الحلول
99.....	- خلاصة الفصل الثاني
100.....	- خاتمة
105.....	- قائمة المراجع المعتمد عليها
.....	- الفهرس

## الملخص:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 11 / 10 بإستقلالية نسبية من الجانب العضوي بخصوص نظامه الإنتخابي حيث تتدخل الإدارة المركزية في هذا المجال بموجب تعليمات تفسيرية لنص المادة 65 من قانون البلدية وكذا المادة 80 من القانون العضوي للإنتخابات ، ومن حيث الجانب الوظيفي حيث جعلته الإدارة المركزية عون لا منتخب من خلال ممارسة صلاحياته التي يمثل فيها الدولة وطغيانها على الشؤون المحلية ، كما تتجسد أيضا محدودية هذه الإستقلالية من حيث الرقابة الإدارية التي تمارس على شخصه وأعماله والهيئة التي يترأسها.

## Résumé :

Dans le cadre de la loi de la commune N° 11/10, le président de l'assemblée populaire communale jouit d'une indépendance relative sur le plan organique en ce qui concerne son système électoral, étant donné que l'administration centrale intervient dans ce domaine par des instructions explicatives du texte de l'article 65 de la loi de la commune ainsi que l'article 80 de la loi organique des élections, quant au côté fonctionnel, l'administration a fait de lui un agent par l'exercice de ses prérogatives auxquelles il représente l'Etat et sa dominance des affaires locales. Cette indépendance limitée est également concrétisée par le contrôle administratif exercé sur sa personne, ses affaires ainsi que la structure qu'il préside.

## Summary :

Within the context of the law of the municipality N ° 11/10, the president of the municipal popular assembly enjoys a relative independence on the organic aspect as regards his electoral system, given that the Central Administration intervenes in this domain by explanatory instructions of the text of the article 65 of the law of the municipality as well as the article 80 of the organic law of the elections. Regarding the functional aspect, the administration made of him an agent by the exercise of his privileges in which he represents the State and the dominance of this later on the local affairs. This limited independence is also concretized by the administrative checks practiced on his person, his business as well as the structure which he chairs.

## الكلمات المفتاحية:

رئيس المجلس الشعبي البلدي ، البلدية ، الدولة ، الإنتخاب ، الإدارة المحلية ،  
الإدارة المركزية ، الصلاحيات ، الرقابة الإدارية ، التوقيف ، الإقصاء ،  
الإقالة الحكومية ، الإستقالة ، البطلان ، الإلغاء ، الحل .

### **Mots clés :**

Président de l'assemblée populaire, la commune, l'Etat, Election, Administration locale, Administration centrale, Contrôle administratif, Arrêt (suspension), Exclusion, Révocation par jugement? Démission, Nullité, Annulation, Dissolution, substitution, pouvoirs.

### **Key words:**

President of the municipal popular assembly, Municipality, State, Election, Local administration, Central administration, Administrative checks, Suspension, Revocation, Nullity, Cancellation, Dissolution, substitution, powers.