

محاضرات في قانون الجماعات المحلية

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص: قانون عام

السنة الجامعية 2021 – 2022

الأستاذة: صديقي نبيلة

مقدمة:

يعتبر موضوع التنظيم الإداري من الموضوعات التي حظيت ولازالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في آن واحد، فالتنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تتمكنها من إنجاز أهدافها بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاجتماعية والإقتصادية والتاريخية المحيطة بها. وقد تتبع الدول إما أسلوب المركزية الإدارية أو أسلوب اللامركزية الإدارية أو المزج بينهما.

وإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، فإن اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية إقليمية أو مصلحة.

والجزائر كغيرها من الدول نظم المشرع الإدارة العامة فيها على أساس الأخذ بأسلوب التنظيم المركزي واللامركزي، فقد أرسى المؤسس الدستوري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب الدستور في المادة 17 منه: "الجماعات المحلية للدولة هي الولاية والبلدية..." وأحال للمشرع العادي بوضع القوانين التي تحدد وتؤصل وحدات هذا التنظيم وتحدد هيئاتها واختصاصاتها، وعلاقتها بالسلطة المركزية. وعليه فإن الجماعات الإقليمية في الجزائر وهو المصطلح الذي استعمله المؤسس الدستوري للتعبير عن اللامركزية الإقليمية تتكون من وحدتين هما البلدية والولاية.

بناء على ما تقدم سنحاول من خلال هذه الدراسة الوقوف على نظام الجماعات المحلية في الجزائر من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية التي تنظم كل من البلدية والولاية. على أن يتم التعرض بداية للإطار النظري لنظام الإدارة المحلية في فصل أول، ليخصص الفصل الثاني لتطبيقات الإدارة المحلية في الجزائر.

الفصل الأول: مدخل إلى الإدارة المحلية

تقتضي دراسة نظام الإدارة المحلية الوقوف على مفهومه من خلال تمييزه عن النظم القانونية المشابهة له، كذلك تبيان الأسس والأركان التي يقوم عليها هذا النظام لتبين ملامحه، ومن ثم متابعة نشأته وتطوره التاريخي في الجزائر.

المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية

إن الإحاطة الكافية بمدلول نظام الإدارة المحلية تستدعي التعرض لمفهومه بتمييزه عن النظم القانونية المختلفة المشابهة ومن ثم بيان أسباب نشأته وكذا إبراز أهدافه.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

تعددت تعريفات الإدارة المحلية بتعدد وجهات نظر الفقهاء واختلافها، ففي الفقه الفرنسي ذهب الأستاذ أندريه ديولبادير في تعريفه للإدارة المحلية بأنها: "عبارة عن هيئة محلية لامركزية تمارس اختصاصات إدارية وتتمتع باستقلال ذاتي...".

الملاحظ على هذا التعريف أنه مقتضب، فقد ركز ديولبادير فقط على استقلالية الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها الإدارية دون أن يحدد مصدر هذه الإختصاصات والرقابة التي ينبغي أن تخضع لها هذه الهيئات.

أما الأستاذ فالين فقد عرف الإدارة المحلية بأنها تتضمن سحب الإختصاصات من السلطة المركزية يعهد بها لهيئة مستقلة ذات اختصاص محدد سواء كان هذا الإختصاص اقليمياً أو مصلحياً.

يلاحظ من هذا التعريف أنه أشار إلى دور المشرع باعتباره المختص بتوزيع الإختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ولكنه تغافل موضوع الرقابة المفترض ممارستها من السلطة المركزية.

هذا وقد عرفت الإدارة المحلية بشكل أكثر دقة في قاموس المصطلحات القانونية من حيث استجماعه لأركان الإدارة المحلية بأنها: "نظام إدارة يتمثل في السماح لجماعة إنسانية بالإدارة الذاتية تحت رقابة الدولة مع منحهم الشخصية القانونية وسلطات وموارد خاصة بهم...".

أما في الفقه الإنجليزي فقد ذهب البعض إلى أن: "الإدارة المحلية هي ذلك الجزء من حكومة الأمة أو الدولة الذي يختص أساساً بالمشاكل التي تهم سكان منطقة معينة أو مكان معين إلى جانب المسائل التي يرى البرلمان ملائمة إدارتها بواسطة سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية...".

يؤخذ على هذا التعريف أنه أشار إلى الفكرة الأساسية التي تنطلق منها الإدارة المحلية والتي مفادها أن ثمة مسائل تهم منطقة معينة يرى المشرع ضرورة أن يترك أمر إدارتها إلى هيئات محلية.

أما في الوطن العربي فقد اختلف كذلك الكثير من الفقهاء و الشراح حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية، ففي الفقه المصري أشار بعض الفقهاء ضمنا إلى الإدارة المحلية عند تعريفهم لللامركزية الإدارية، منهم سليمان الطماوي بقوله: " يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية منتخبة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية.

أما فؤاد العطار فيعرفها بأنها توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية مباشر اختصاصاتها تحت اشراف الحكومة ورقابتها.

وقد عرفها عبد الرزاق الشبخلي بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية.

ومن جانب آخر يتفق كل من محمد رفعت عبد الوهاب وماجد راغب الحلو على أنها أجزاء من إقليم الدولة يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية مع تقرير حق هذه الوحدات بإدارة المرافق و الشؤون المحلية بقدر كبير من الإستقلال تحت رقابة السلطة المركزية.

يلاحظ على هذا التعريف أنه ركز على الجهة التي تتولى إدارة الشؤون والمصالح المحلية دون أن يحدد كيفية تشكيلها سواء عن طريق الإنتخاب أو التعيين.

وفي الفقه الجزائري قام بعض الفقهاء كذلك في تعريفهم للإدارة المحلية بتحديد الجهة التي تتولى إدارة نشاطها المحلي من ذلك تعريف الأستاذ محمد الصغير بعلي الذي ذهب إلى أن الإدارة المحلية تتركز على الإختصاص الإقليمي حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة للولاية والبلدية.

على ضوء ما سبق ومن خلال التعريفات الفقهية السابقة وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة تختص بإدارة شؤونها بواسطة سكانها أو ممثليهم تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وذلك وفق النظام القانوني الذي يرسمه المشرع.

المطلب الثاني: تمييز الإدارة المحلية عن بعض المفاهيم المشابهة

يقتضي تحديد مفهوم الإدارة المحلية تمييزه عن النظم القانونية المشابهة كعدم التركيز الإداري، الحكم المحلي، وكذا الحكم الذاتي.

الفرع الأول: الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري

يعرف عدم التركيز الإداري بأنه الصورة المخففة للمركزية فيما يطلق عليها بالمركزية المعتدلة أو المرنة أو اللاوزارية، وبمقتضاها يتم تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البت النهائي في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الرجوع إلى الرئيس الإداري (الوزير المختص في العاصمة).

إن اللجوء إلى تطبيق عدم التركيز الإداري مرده اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة، حيث أدى ذلك التغيير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري (البدائية)، والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري وارتبأكه.

ولما كانت الإدارة المحلية تمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية فإنها بهذه الحالة تتشابه مع عدم التركيز الإداري في وحدة الغاية لكل منهما والتي تتمثل بالرغبة في توزيع أعباء الوظيفة الإدارية عبر مختلف أقاليم الدولة وذلك لصعوبة مباشرتها من طرف السلطة المركزية وحدها والمتواجدة في العاصمة.

على الرغم من ذلك تبقى التفرقة واضحة بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري على اعتبار أن الأهداف التي تقف وراء تطبيق نظام الإدارة المحلية لا تقتصر فقط على تخفيف العبء الإداري فحسب بل لها أهداف أخرى سياسية واقتصادية واجتماعية.

أضف إلى ذلك يسمح نظام الإدارة المحلية بتعدد السلطات الإدارية فيما لا يستلزم ذلك في عدم التركيز، وما إلى ذلك من آثار سواء في التصرف أو المسؤولية. كما أن الإدارة المحلية تمارس تلك السلطات والإختصاصات أصالة بقوة القانون وليس نيابة عن السلطات المركزية، في حين تكون بمثابة التفويض لا غير في الثانية.

هذا ويكمن الإختلاف كذلك في أن استقلال هيئات الإدارة المحلية هو استقلال أصيل يفرضه القانون على السلطة المركزية التي لا تستطيع الإنتقاص منه بخلاف استقلال ممثلي السلطة المركزية بتصريف بعض الأمور الإدارية إنما هو استقلال عارض حيث يحتفظ الرئيس الإداري بكامل سلطاته على المرؤوس وأعماله كما يجوز له سحبه في

أي وقت. هذا فضلا عن مظاهر الرقابة التي تتمتع بها السلطة المركزية على موظفيها و التي تختلف عن تلك المفروضة على الهيئات المحلية.

الفرع الثاني: الإدارة المحلية والحكم المحلي

يعتبر مفهوم الحكم المحلي من المفاهيم التي تلتبس على كثير من الدارسين مع مفهوم الإدارة المحلية، حيث يستخدم البعض هذين المفهومين بشكل مترادف معتبرين أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، مع أن هناك فرقا بين المسألتين.

وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن الفقه اختلف بشأن التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية ومصطلح الحكم المحلي ولعل مرد هذا الجدل هو الإختلاف في الدلالات اللغوية التي يشير إليها كلا المصطلحين، فقد تباينت الآراء في هذا الشأن في ثلاث اتجاهات:

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك اختلف كبير بين المصطلحين فالإدارة المحلية تتعلق باللامركزية الإدارية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، أما الحكم المحلي فيتعلق باللامركزية السياسية الذي يعتبر أسلوب من أساليب التنظيم السياسي الشائعة في الدول الاتحادية. وقد اعتمد هذا الرأي في التمييز بين المصطلحين انطلاقا من التفرقة بين مفهومي الإدارة والحكم.

الاتجاه الثاني: يدعو أنصار هذا الاتجاه إلى عدم التفرقة بين المصطلحين واعتبارهما مترادفين لهما مدلول واحد وأنها يستهدفان أسلوبا واحدا من أساليب التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية الإقليمية) حيث يختلف تطبيق هذا الأسلوب من دولة إلى أخرى حسب ظروفها.

وقد استدل أصحاب هذا الرأي بدولة مصر حيث استعمل المشرع مصطلح الإدارة المحلية من سنة 1960 إلى 1979، ثم عدل عنها مستخدما مصطلح الحكم المحلي من سنة 1979 إلى 1988، ليعود مرة أخرى لمصطلح الإدارة المحلية دون تقليص اختصاصات الوحدات المحلية.

الاتجاه الثالث: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإدارة المحلية و الحكم المحلي يمثلان في الواقع التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، فهما ينتميان لنوع واحد و الإختلاف بينهما يكمن في درجة الإستقلال الذي يتمتع به النظامين، فالحكم المحلي يقع في أقصى درجات اللامركزية الإدارية الإقليمية أما الإدارة المحلية فتقع على مستوى أقل وتمثل خطوة أولى في الطريق إلى نظام الحكم المحلي.

ويستدل أنصار هذا الرأي بالنظام الإداري المتبع في إنجلترا فهو يعبر عن صورة الحكم المحلي نظرا للإستقلال الكبير للوحدات المحلية في ممارستها لسلطتها أما النظام المتبع في غالبية دول العالم الثالث فهو نوع من الإدارة المحلية نظرا لمحدودية الإستقلال الذي تتمتع به هذه الوحدات.

بتقدير هذه الآراء المختلفة نرجح ما ذهب إليه الإتجاه الأول الذي أثبت وجود اختلاف كبير بين المصطلحين، حيث أن الواقع يؤكد وجود فوارق واضحة بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي لعل أهمها يتلخص فيما يلي:

- الحكم المحلي يطبق فقط في الدول الإتحادية، بينما يمكن تطبيق الإدارة المحلية في جميع الدول البسيطة والمركبة .
- الحكم المحلي أو اللامركزية السياسية أسلوب من أساليب التنظيم السياسي في الدولة أما الإدارة المحلية فهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري.
- يقوم الحكم المحلي على أساس توزيع مظاهر السيادة الداخلية بين الدولة الإتحادية و الدويلات، في حين يقتصر نظام الإدارة المحلية على مجرد نقل مباشرة الإختصاص الإداري من السلطات المركزية إلى هيئات محلية.
- يتحدد اختصاص وحدات الإدارة المحلية بقانون يصدر عن البرلمان بينما يحدد الدستور الإتحادي في الدول المركبة اختصاص وحدات الحكم المحلي (الدويلات).

الفرع الثالث: الإدارة المحلية والحكم الذاتي

إن مصطلح الحكم الذاتي هو ترجمة حرفية للمصطلح الإغريقي الأصل *autonomia* وهو يتألف من مقطعين *auto* وتعني الذات و *nomia* وتعني القانون والكلمة بمجموعها تعني قدرة الذات على سن القانون. ويذهب البعض في تعريفه للحكم الذاتي أنه صيغة متطورة من اللامركزية الإدارية تقوم بموجبها الدولة (ضمن وحدتها القانونية والسياسية) بالإقرار لقومية أو جماعة دينية أو لغوية أو ثقافية معينة بعض السلطات التشريعية والإدارية ولكن تحت رقابة الدولة وإشرافها.

ويمكن تحديد أوجه التشابه والإختلاف بين الحكم الذاتي و الإدارة المحلية فيما يلي:

أوجه التشابه:

- ينص المشرع على كل من النظامين سواء في الدستور أو القانون العادي.
- يخضع النظامان لرقابة وإشراف السلطة المركزية.
- لا يغير تبني نظام الإدارة المحلية أو الحكم الذاتي من شكل الدولة إذا كانت بسيطة موحدة أو مركبة.

أما عن أوجه الاختلاف فتتلخص في:

- تتمتع هيئات الحكم الذاتي بصلاحيات تشريعية لا تتمتع بها هيئات الإدارة المحلية التي تقتصر على ممارسة الوظيفة الإدارية.
- نظام الحكم الذاتي هو نظام أوسع من حيث الصلاحيات والموارد المالية من نظام الإدارة المحلية، إذ يتم تبنيه نتيجة قرار سياسي لمواجهة وضع طارئ أو ظروف قبلية أو عرقية كما حصل بالنسبة للحكم الذاتي في شمال العراق استجابة لخاصية الأكراد الثقافية والعرقية، أو في جنوب السودان أضف إلى كل من إيطاليا، إسبانيا، وبلجيكا.

المطلب الثالث: أسباب الإدارة المحلية وأهدافها

يتم التطرق بداية لأسباب تبني نظام الإدارة المحلية ومن ثم إلى أهدافه.

الفرع الأول: أسباب تبني نظام الإدارة المحلية

إذا كانت النظم القانونية اليوم على اختلاف نهجها السياسي والاقتصادي قد تبنت الإدارة المحلية كتنظيم، فإن الأسباب التي تكمن وراء ذلك تكاد تكون واحدة في كل الدول، من جملة هذه الأسباب:

أولاً: تزايد مهام الدولة

عندما كان نشاط الدولة محدوداً كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء الدولة، فاهتمت باعتبارها دولة حارسة فقط بقطاع الأمن والدفاع والقضاء. غير أنه بعد تطور وظائف الدولة فرض تنوع النشاط وتعدد المهام إنشاء هيكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها على رأس هذه الهياكل تأتي الوحدات المحلية.

ثانيا: التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة

إن المسلم به أن أجزاء إقليم الدولة الواحدة تختلف في مسائل معينة فمن الناحية الجغرافية هناك مناطق ساحلية، مناطق داخلية، مناطق قريبة من العاصمة، ومناطق بعيدة عن العاصمة. كما تختلف أجزاء إقليم الدولة من ناحية التعداد السكاني فهناك أقاليم مكتظة بالسكان وأقاليم قليلة السكان... الخ.

هذا الاختلاف بين مناطق الدولة الواحدة يفرض الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، إذ من غير الممكن أن يسير جهاز مركزي واحد مقره العاصمة كل هذه المناطق على اختلاف مواقعها و عواملها. ذلك لأن مشاكل الصحة والنقل والتعليم والفلاحة وغيرها ليست واحدة في كل أجزاء إقليم الدولة من حيث الحدة مما يوجب تسييرها محليا.

ثالثا: تجسيد الديمقراطية

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية من شأنه المساهمة في إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية بما ينطوي عليه من ترسيخ لمفهوم الديمقراطية وفكرة حكم الشعب لنفسه بنفسه. وبهذا تشكل الإدارة المحلية الوسيلة الفعالة لمشاركة السكان المحليين في ممارسة السلطة دون اللجوء إلى العنف مما ينمي لديهم الشعور بتحمل المسؤولية.

إن تطبيق الديمقراطية المحلية من خلال نظام الإدارة المحلية تعمل على تقوية البناء السياسي للدولة وذلك بتوزيع الاختصاصات الإدارية وعدم تركيزها في العاصمة مما يساهم في إمكانية مواجهة الأزمات والمصاعب المختلفة.

الفرع الثاني: أهداف الإدارة المحلية

إن اللجوء إلى تبني نظام الإدارة المحلية هو ضرورة ملحة لتحقيق أهداف عديدة يمكن إجمالها وفقا لما يلي:

أولا: الأهداف السياسية

من أهم الأهداف السياسية التي يسعى نظام الإدارة المحلية لتحقيقها هي كالآتي:

- الديمقراطية والمشاركة: تعتبر الديمقراطية والمشاركة من بين أهم الأسباب السياسية الأساسية في إدارة الشؤون المحلية تجسيدا لمبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة البرامج الإنمائية والخدمات، لكون الجماعات المحلية هي القاعدة النموذجية لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة.
- تقوية البناء السياسي والإقتصادي والإجتماعي للدولة وذلك بتوزيع الإختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة مما يساهم في إمكانية مواجهة الأزمات والمصاعب.
- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي بفضل ما تساهم به الجماعات المحلية للقضاء على تسلط القوى السياسية داخل الدولة.

ثانيا: الأهداف الإدارية

- يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، فهو يهدف إلى:
- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق، برقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.
 - تحقيق الكفاءة الإدارية لأن المجالس المحلية أكثر وأسرع من السلطة المركزية استجابة لمطالب المواطنين.
 - خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية بما يحقق النهوض بمستوى الخدمات وآداءها في الوحدات المحلية من خلال الإستفادة من آداء بعضها البعض.
 - التخفيف من أعباء أجهزة الإدارة المركزية والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي.

ثالثا: الأهداف الإقتصادية

تعمل الإدارة المحلية على تقريب المنتج من المستهلك أو المستفيد من الخدمة ممن يؤديها حيث يقرر ممثلو الوحدات المحلية الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها في الوقت الذي يستطيعون هم أنفسهم الإنتفاع والإستفادة بهذه الخدمات.

هذا وتستهدف الإدارة المحلية تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية ذلك لأن الإدارة المركزية بقيامها بإدارة المرافق القومية و المحلية قد لا تحقق العدالة في توزيع الأعباء على دافعي الضرائب، فضلا على أن ما يدفعه أهالي

الوحدات المحلية من ضرائب ورسوم سيتم توزيعها على هذه المرافق المحلية ، بما فيه تحقيق للعدالة الإجتماعية وتساوي المواطنين في تحمل المسؤولية المالية.

رابعاً: الأهداف الإجتماعية

- يعمل نظام الإدارة المحلية على تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية بما يتفق وظروفهم وأولويتهم.
- شعور الفرد داخل المجتمع المحلي بأهميته في التأثير في اتخاذ القرارات المحلية وتنفيذها
- تساهم الجماعات المحلية في ربط الحكومة المركزية بالقاعدة الشعبية وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان المحليين وتلبية حاجاتهم، كما أنها تنمي الإحساس الأفراد بانتمائهم للوطن.

المبحث الثاني: أركان الإدارة المحلية

سبق وأن بينا أن الإدارة المحلية هي تنظيم قانوني يتولى بموجبه المشرع منح هيئات محلية مستقلة نسبياً إدارة الشؤون والمصالح المحلية على أن تخضع هذه الهيئات وأعمالها لرقابة وإشراف السلطة المركزية.

من خلال هذا التعريف يمكن القول أن الإدارة المحلية باعتبارها تمثل التطبيق العملي لفكرة اللامركزية الإدارية الإقليمية، فهي تقوم على أركان ثلاثة يتمثل الركن الأول في الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة أما الركن الثاني فيتمثل في استقلالية الهيئات في إدارة المصالح المحلية، إلى جانب الركن الثالث الذي يقضي بخضوع هذه الهيئات وأعمالها للرقابة .

المطلب الأول: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة

إن الفكرة الأولى التي تتأسس عليها اللامركزية المحلية هي الاعتراف بوجود مصالح محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة، تم أبناء إقليم بذاته أكثر من أهميتها لجميع مواطني الدولة. مما يقتضي أن تتولى الهيئات المحلية المعنية مباشرتها انطلاقاً من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم وشؤون إقليمهم .

ترتبط على ذلك تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة اصطلاح على تسميتها بالمهام الوطنية كشؤون الدفاع والأمن والخارجية ورسم السياسة العامة في المجال التربوي والإقتصادي والتعليم العالي وغيرها، تاركة بقية المهام لتسيير وترسم وتدار من قبل الأجهزة المحلية.

ما تجدر الإشارة إليه أن مسألة تحديد المرافق الوطنية و المرافق المحلية هي مسألة نسبية تختلف من دولة إلى أخرى، ومن وقت إلى آخر تبعا لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة، أضف إلى أهمية الإعتبارات السياسية في كثير من الأحيان في تحديد ما يعد مرفقا محليا وما يعد مرفقا وطنيا.

نتيجة لذلك برزت على المستوى الفقهي العديد من المحاولات في إيجاد معايير فاصلة بين كل من الشؤون المحلية والوطنية أثبتت كلها استحالة وضع معيار قاطع يفصل بين المسألتين. وأيا كانت درجة الصعوبة في التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية فإنه يقع على عاتق المشرع عبء توزيع المهام بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وعادة ما يتبع المشرع أحد الأسلوبين:

➤ **الأسلوب الإنجليزي:** يبين المشرع في هذا الأسلوب السلطات والإختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر وما عداها فهو من اختصاص الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية، معنى ذلك أنه كلما أريد توسيع اختصاصات المجالس المحلية وجب صدور تشريع مستقل بهذا الخصوص.

➤ **الأسلوب الفرنسي:** يعتمد المشرع في هذا الأسلوب إلى تحديد اختصاصات الجماعات المحلية طبقا لقاعدة عامة وذلك بممارسة كافة الشؤون ذات الطابع المحلي وماعدا ذلك من اختصاصات تتصل بالمصالح الوطني العام فيترك أمرها للسلطة المركزية.

وهو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية وهو ما يستشف من نصوص قانوني الولاية والبلدية.

المطلب الثاني: أن يعهد بالإشراف على المصالح المحلية إلى مجالس محلية منتخبة مستقلة

الفكرة الثانية التي تتأسس عليها إدارة الجماعات المحلية هي وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة الشؤون المحلية وتمتع بنوع من الإستقلال في مواجهة الإدارة المركزية. ولعل أهم العوامل التي تضمن استقلال الإدارة المحلية أن يتم منح هذه المجالس الشخصية الاعتبارية التي تضمن لها الإستقلال المالي والإداري وأن يتم الأخذ بأسلوب الإنتخاب بدلا من التعيين كطريقة لتشكيلها.

الفرع الأول: الشخصية المعنوية

يشترط أن تمنح الوحدة المحلية القائمة على المصالح المحلية الشخصية المعنوية، فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود وتعتبر فرعاً من فروع الحكومة المركزية، فالشخصية المعنوية إذن هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية الإدارية . فهي تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل للمسؤولية.

الفرع الثاني: تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الإنتخاب

لا يكفي وجود مصالح متميزة ومنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية، بل لابد أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلاً في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

وإذا كان الفقه الإداري يسلم بضرورة تمتع السلطات المحلية بقدر من الإستقلال في مواجهة السلطة المركزية، فالخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الإستقلال . حيث يذهب أغلب الفقه إلى أن ذلك الإستقلال يتطلب أن يتم تكوين السلطات الإدارية المحلية عن طريق الإنتخاب، بينما ذهب بعضه إلى أن الإنتخاب ليس شرطاً لازماً لإستقلال الإدارة المحلية بحيث يمكن أن يتم تكوين المجالس المحلية بطريق التعيين من السلطة المركزية مادامت هناك ضمانات كافية لإستقلال السلطات المحلية بإدارة شؤونها.

➤ الإتجاه الأول: المؤيد للإنتخاب

يرى أصحاب هذا الإتجاه أن تشكيل المجالس المحلية عن طريق الإنتخاب شرط ضروري وركن أساسي لقيام نظام الإدارة المحلية من جهة وإستقلال أعضاء المجالس المحلية من جهة أخرى. وتدور الحجج التي يستند إليها هذا الرأي حول اعتبارين أولهما أن الإنتخاب وحده هو الذي يكفل تحقيق إستقلال هذه المجالس، وثانيهما أن مبدأ الإنتخاب يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي تتسم به الإدارة اللامركزية.

➤ الإتجاه الثاني: المعارض لمبدأ الإنتخاب

يذهب أنصار هذا الإتجاه أن الإنتخاب ليس شرطاً لازماً لقيام اللامركزية الإدارية، فليس هناك ما يمنع من قيام السلطة المركزية بتعيين أعضاء المجالس المحلية دون أن يؤدي ذلك إهدار إستقلال المجالس المحلية، مستنديين في

ذلك على سوء التسيير الملاحظ على مستوى العديد من الوحدات الإدارية المسيرة من قبل المنتخبين الذين عادة ما يصلون إلى هذه المناصب دون مؤهلات تمكنهم من التسيير الحسن.

كما استدل أصحاب هذا الإتجاه بأن السلطة القضائية مستقلة رغم أن القضاة معينون في أغلب النظم القانونية ما داموا يتمتعون بشرط عدم القابلية للعزل.

باستعراض الرأيين السابقين بدورنا نميل إلى ترجيح الخيار الأول الباعث لإنتهاج الإنتخاب كأساس وركيزة في نظام الإدارة المحلية، لما يسفر عنه من نتائج محمودة تجعل من الشعب فاعلا أساسيا في الشأن المحلي.

الفرع الثالث: خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية

لا يعني استقلال الوحدات المحلية إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية فتتصرف في نطاق إقليمها كما تشاء، فهذا الإستقلال ليس استقلالاً مطلقاً بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات ضمناً لوحدة السياسة العامة للدولة والتأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة ومساواة.

ترتبط على ذلك مهما تمتعت الوحدات المحلية من استقلال فإنها لا بد أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة طبقاً لقوانينها بموجب نظام يعرف بالوصاية الإدارية.

تتمثل الوصاية الإدارية فيما تملكه الحكومة المركزية المختصة بالرقابة من سلطات بعضها يتعلق بالرقابة على ذات الهيئات المحلية، على عمالها، وبعضها الآخر يتعلق بالرقابة على تصرفات هذه الهيئات. والوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية في مواجهة المجالس المحلية تختلف عن السلطة الرئاسية التي تمارسها الحكومة المركزية في علاقتها مع موظفيها في الأقاليم ويمكن تلخيص هذه الفوارق في:

الوصاية الإدارية استثناء من الأصل العام (استقلال الهيئات اللامركزية) فلا وصاية إلا بنص صريح وتكون في حدود النص، أما الرقابة الرئاسية فلا تحتاج إلى وجود نص وتمارس بقوة القانون.

لا يدين الموظفون في الهيئات المحلية بالطاعة لأوامر السلطة المركزية لأن ذلك يتنافى مع استقلال هذه الهيئات على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية حيث يستطيع الرئيس الإداري الأعلى توجيه أوامر وتعليمات للمرؤوسين.

لا تعطي الوصاية الإدارية الحكومة المركزية سلطة تعديل قرارات الهيئات المحلية كما هو الشأن في الرقابة الرئاسية.

إن الهدف من الوصاية الإدارية هو التأكد من مشروعية قرارات وتصرفات الهيئات اللامركزية ومدى اتفاقها مع القانون في حين أن الهدف الأساسي من الرقابة الرئاسية هو ضمان حسن العمل الإداري.

المبحث الثالث: نشأة الإدارة المحلية وتطورها التاريخي في الجزائر

يعد نظام الجماعات المحلية (الإدارة المحلية) ذو مرجعية تاريخية عرفت تطورها على فترات متعاقبة.

المطلب الأول: نظام الإدارة المحلية الجزائرية أثناء فترة الإحتلال الفرنسي

خضعت الجزائر إبان المرحلة الإستعمارية للتشريع الفرنسي، ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية خلال الحقبة الإستعمارية إلى ثلاث مراحل أساسية:

الفرع الأول: المرحلة الأولى: من سنة 1834 إلى سنة 1847

بدأت هذه المرحلة بقيام السلطة الإستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة إدارية مركزية بالجزائر تمثلت في منصب الحاكم العام (كممثل للسلطة الفرنسية بالجزائر)، فقد كانت مختلف القطاعات والمصالح والمرافق العامة بالجزائر تعمل تحت سلطة وإشراف هذه المؤسسة المرتبطة بوزارة الحرب مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا عبر معظم فترات الإحتلال لمواجهة المقاومة الوطنية والسيطرة على الوضع بالبلاد.

وقد ساند منصب الحاكم العام مجلس من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية كل في دائرة اختصاصه، كما كان لهذه المجالس صفة استشارية .

وبصدور الأمر الملكي المؤرخ في 15/04/1845 الذي قضى بأن يتمتع الأوروبيون بحكم مدني، قسمت البلاد إداريا إلى ثلاث أقاليم:

1- الأقاليم المدنية: هي المناطق التي يقيم فيها العنصر الأوروبي وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا، وتتمثل في المدن الشمالية والمناطق الزراعية المجاورة لها، وتدار من قبل مجلس ورئيس منتخب كما هو الحال في فرنسا.

2- الأقاليم المختلطة: هي تلك المناطق التي يسكنها الأوروبيون وعدد قليل من الجزائريين، حيث يخضع فيها الأوروبيون للإدارة المدنية والجزائريون للإدارة العسكرية.

3- الأقاليم العسكرية: وهي مناطق يسكنها الجزائريون فقط تخضع للإدارة العسكرية، تميزت بالإبقاء على أنظمة العهد العثماني. وتعرف أيضا بالأقاليم العربية.

وقد استحدثت في هذه المرحلة هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية، حيث تم إحداث 21 مكتب عربي سنة 1844 ليرتفع إلى 49 مكتب سنة 1870. وقد سيرت هذه الهيئات من طرف ضباط الإستعمار بهدف تسهيل الإتصال بين الإدارة الفرنسية والأهالي، جمع الضرائب، تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على المقاومة الشعبية.

الفرع الثاني: المرحلة الثانية: من سنة 1847 إلى سنة 1868

بعد قيام الجمهورية الفرنسية الثانية، وبصدور القانون الذي يقضي بضم الجزائر إلى فرنسا باعتبارها جزءا من الأراضي الفرنسية قسمت الجزائر إلى ثلاث عمالات (ولايات) هي: الجزائر، قسنطينة، وهران، يرأس كل منها والي(عامل عمالة) يساعده مجلس الولاية (مجلس العمالة) وفق النمط السائد في النظام الفرنسي. أما مناطق الجنوب فقد كانت خاضعة للسلطة العسكرية.

كما تميزت هذه المرحلة بنظام الإدارة غير المباشرة في المناطق العسكرية بالإعتماد على نظام مجلس القبيلة أو القرية المعروف بالجماعة يرأسه الأمين وهو منتخب. وكانت الجماعة تختص بتحديد ضريبة الرأس، الفصل في القضايا المدنية المتعلقة بالمدينين، تحديد الغرامات في المخالفات والجرح، تنظيم الأعمال التطوعية.

الفرع الثالث: المرحلة الثالثة: من سنة 1868 إلى سنة 1962

بعد الإستتباب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الإستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق، فتميز التنظيم البلدي بوجود ثلاثة أصناف من البلديات:

1- البلديات الأهلية: تواجدت في مناطق الجنوب، وفي المناطق النائية في الشمال، وهي تتكون من الأهالي أي الجزائريين فقط. تخضع للإدارة العسكرية، يشرف على إدارتها وتسييرها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام ولا شأن لسكانها بإدارتها.

2- البلديات المختلطة: كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجدت في مناطق يقل فيها تواجد العنصر الأوروبي. سيرت هذه البلديات بالإعتماد على متصرف وهو معين من طرف الحاكم العام أو الوالي، إلى جانب لجنة بلدية مناصفة بين الأهالي و الأوروبيين فقد كانت تتشكل من عدد من المنتخبين الفرنسيين وبعض الأهالي الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (الدوار).

3- **البلديات كاملة الصلاحيات:** هي بلديات تمتعت بكامل الحق في التصرف تمارس جميع الإختصاصات المخولة لمثيلاتها في فرنسا، فقد خضعت للقانون البلدي الصادر سنة 1884 . وجد هذا النوع من البلديات في القسم الشمالي أين يتواجد الأوروبيون بكثافة بالمدن الكبرى والمدن الساحلية. تكونت هذه البلديات من هيئتين هما المجلس البلدي وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية إلى جانبه عمدة ينتخب من بين أعضاء المجلس البلدي ومن طرفهم.

ونتيجة لاندلاع الثورة التحريرية في 1 نوفمبر 1954 وانتشارها في كافة القطر الجزائري، دعمت السلطة الإستعمارية الطابع العسكري للبلديات بإحداث تنظيمات جديدة قائمة على القمع والتسلط لإخماد نار الثورة فوجدت:

- الأقسام الإدارية الخاصة S.A.S في المناطق الريفية.

- الأقسام الإدارية الحضرية S.A.U في المدن.

منحت هذه الهيئات صلاحيات واسعة فكانت تخضع لسلطة الجيش الفرنسي المتحكم الفعلي في تسيير البلديات آنذاك.

المطلب الثاني: نظام الإدارة المحلية الجزائرية بعد الإستقلال

عاشت الجزائر غداة الإستقلال حالة فراغ إداري بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، وورثت البلديات العديد من المشاكل الإجتماعية والثقافية كالفقر، الجهل والبطالة، نتيجة السياسة الإستعمارية.

ولتجاوز هذه الوضعية عمدت السلطات العامة إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التأطير والتنظيم الإداري المحلي والتشريع في اتجاه الإصلاح الإداري.

وبالنظر إلى الظروف السياسية والتقنية وضرورات المرحلة كان الإصلاح مرحليا ومؤقتا، ولعل أهم ما ميزه مع الإبقاء على الإطار القانوني الفرنسي بموجب الأمر 157/62 المؤرخ في 1962/12/31، والذي قضى بتمديد تطبيق النصوص الفرنسية التي كان معمول بها إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية، فقد تمثل بداية في عملية تجميع البلديات على إثر صدور المرسوم 189/63 المؤرخ في 1963/05/16 المتضمن إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات لتصبح بعدد 676 بلدية، بعد أن كانت في حدود 1584 بلدية لإمكانية إدارتها وتسييرها.

أما على مستوى التأطير فقد تم العمل على تأهيل الموظفين بتنظيم دورات تدريبية وملتقيات خاصة تمكنهم من القيام بأعمال الإدارة.

أما الإصلاح في الجانب التشريعي، فقد أولت النصوص من إصلاح الإدارة المحلية أولوية واعتبرها مؤسسة تحتل مكانة هامة. حيث كرس دستور 1963 مكانة البلدية واعتبرها أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية كما هو وارد في المادة 09 منه.

وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر لسنة 1964 الذي اعتبر أن البلدية هي قاعدة التنظيم السياسي والإقتصادي والإجتماعي في البلاد، مبررا الموقع الممتاز للإدارة المحلية حيث قضى بضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات حقيقية، وتأسيسا على ذلك تقدم المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني سنة 1965 باقتراح مشروع التنظيم البلدي، إلا أن أحداث 19/06/1965 جعلته يتوقف لمدة لم تستمر طويلا، لي طرح بعدها مجددا وليشهد بذلك عام 1966 عملا كبيرا تمثل في حملات شرح وطنية، وعرفت مسودة المشروع نقاشا واسعا على جميع المستويات، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20/12/1966 ومجلس الثورة في 04/01/1967 ونشر بالأمر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 ليكون أول نص قانوني ينظم الجماعات المحلية.

أما بالنسبة للولاية فقد تأخر صدور القانون الذي ينظمها عن البلدية بسنتين ليكون بالأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23/05/1969 الذي جاء استكمالا للنظام القانوني للجماعات المحلية وموائما للنهج السياسي المتبع.

الفرع الأول: قانون البلدية (الأمر 24/67) مؤرخ في 18/01/1967

يشكل الأمر 24/67 مؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي أساس التنظيم البلدي بالجزائر والقانون الأول لنظام الإدارة المحلية في الجزائر المستقلة.

وطبقا لهذا النص كان التنظيم البلدي يقوم على الهيئات التالية:

أ- المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة منتخبة بالإقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 09 إلى 39 عضو حسب عدد سكان البلدية.

أما عن اختصاصاته فقد حوله الأمر 24/67 اختصاصات متعددة ومتنوعة تماشيا مع التيار الإشتراكي الذي كان سائدا آنذاك.

ب - رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه وهو يتمتع بازدواجية في الإختصاص حيث يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى.

ج- المجلس التنفيذي البلدي: يتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى عدد من نواب الرئيس لمساعدته، ينتخبون من طرف المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: قانون الولاية (الأمر 38/69) مؤرخ في 1969/05/23

استكمالاً لمسار الإصلاح صدر الأمر 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية وهو النص الذي يبقى مشكلاً المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي على غرار قانون البلدية. وطبقاً لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على الهيئات التالية:

أ- المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة تداولية منتخبة بالإقتراع العام المباشر والسري، يتراوح عدد أعضائه بين 35 و55 عضو.

ب - المجلس التنفيذي للولاية: يوضع تحت تصرف الوالي يتولى تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي، كان يتشكل من مديري ومسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

ج-الوالي: هو حائز على سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها، ويعين من طرف رئيس الدولة.

بعدها استمر تكريس الإهتمام بالإدارة المحلية من خلال الميثاق الوطني وكذا دستور سنة 1976 حيث نصت المادة 36 منه على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية. البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في القاعدة.

هذا ويذكر أن التقسيم الإقليمي للبلاد طرأ عليه إصلاح في هذه الفترة حيث تم بموجب الأمر 69/74 مؤرخ في 1974/07/02 رفع عدد الولايات من 15 إلى 31 ولاية والدوائر من 91 إلى 181 دائرة.

إلا أنه ومع تغير المعطيات السياسية والإقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب 1979 أدى إلى تعديل قانوني الولاية والبلدية سنة 1981، فعلى مستوى البلدية عدلت بالقانون 09/81 مؤرخ في 1981/07/04، أما الولاية فقد عدل قانونها بالقانون رقم 02/81 المؤرخ في 1981/02/14 حيث تم منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات رقابية على كافة الأجهزة الإدارية والإقتصادية....

وتطبيقا للقانون رقم 09/84 مؤرخ في 1984/02/04 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد أصبح التقسيم الإداري الجديد للبلاد يتكون من 48 ولاية وكل ولاية مقسمة إلى دوائر يبلغ عددها الإجمالي 583 دائرة وكل دائرة مقسمة إلى بلديات بلغ عددها الإجمالي 1541 بلدية.

الفرع الثالث: إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية سنة 1990

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، وكذا التخلي عن النهج الاشتراكي بالإتجاه نحو الليبرالية في إصلاح جذري شامل لتتم بلورة المنظومة القانونية برمتها على أساس دستور 1989 الذي اعترف في نصوصه لاسيما المواد 14، 15، 16، باللامركزية والمجلس المنتخب كإطار للتعبير عن الإرادة الشعبية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية بتبني صريح للديمقراطية المحلية.

وتماشيا مع الإصلاحات السياسية والإدارية التي عرفتها هذه الفترة صدر قانوني البلدية 08/90 والولاية 09/90.

- على مستوى البلدية أتى القانون الجديد بميزات إيجابية تمثلت بمنح اختصاصات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كما مكن المواطنين من الرقابة عن طريق حضور الجلسات. كما اتسم هذا القانون باختلالات أيضا تمثلت في جعل الوالي رقيب بمنحه صلاحيات رقابية كبيرة، عدم وضوح تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي بنص المادة 48 مما جعل وزارة الداخلية تتدخل بالتعليمات. كما اتسمت المجالس باللجوء المفرط لسحب الثقة وفقا لنص المادة 55 من هذا القانون. وطبقا للمادة 13 من ذات القانون تشكلت البلدية من هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

- على مستوى الولاية أعطى القانون الجديد المجلس الشعبي الولائي صلاحيات هامة طالت مجالات متعددة، إلا أنه نظرا لثقل الوصاية جعلت منه جهة استشارية لا غير، مع المركز الممتاز للوالي المزدوج الوظيفة وعلاقته بالحكومة المركزية، أصبحت الولاية جهة عدم تركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية مستقلة. وطبقا لنص المادة 08 تشكلت الولاية من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

ولعل أهم ما تجدر الإشارة إليه هو الظروف التي رافقت تطبيق قانوني الولاية والبلدية في هذه الفترة الناتجة عن تدهور المحيط السياسي والمؤسسي، الأمر الذي أدى إلى تلاشي بوادر اللامركزية الناشئة بتحول الولاية والبلدية بوصفها جماعات إقليمية إلى مندوبيات إدارية تمثل السلطة المركزية.

خلالها دخلت البلاد في فراغ دستوري ومؤسسي أفضى إلى تعديل الدستور سنة 1996 والذي اهتم بالجماعات المحلية بنص المواد 14، 15، 16، بالقدر ذاته لدستور 1989 ناقلا عنه نفس البنود.

إلا أنه بتتبعنا لتطور نظام الإدارة المحلية لا يمكننا أن نتجاهل التدخل الشديد وعدم الإستقرار الذي امتازت به السلطة التنفيذية الأمر الذي أدى إلى فوضى المؤسسات وتدهور المشروعية، حيث تم إنشاء ما سمي بمحافظة الجزائر الكبرى كجماعة جديدة ضمن التنظيم الإداري الإقليمي الجزائري بموجب الأمرين 14/97 و 15/97 وعلى إثرهما صدر المرسوم الرئاسي 292/97 المتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى. لكن هذا النظام سرعان ما تراجع دستوريا عندما صرح المجلس الدستوري بعدم دستوريته بموجب الرأي المؤرخ في 2000/02/27 مستندا في رأيه إلى أن تأسيس جماعتين إقليميتين تدعان محافظة الجزائر الكبرى والدائرة الحضرية مخالف للدستور لاسيما المادة 15 منه.

ومسايرة للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد ومن منطلق ترقية مكانة دور المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية استمرت الدولة الجزائرية في الإصلاحات تماشيا مع التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية وهذا من خلال الإنتقال إلى مرحلة جديدة تدعمها الديمقراطية وحقوق الإنسان وفق مقتضيات الحكم الراشد، وذلك من خلال صدور كل من قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12.

أخيرا لا بد من الإشارة إلى آخر نظام للتقسيمات الإدارية الصادر سنة 2019 بموجب القانون رقم 19-12 المعدل للقانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الذي صرحت المادة 2 منه بأن التنظيم الإقليمي الجديد للبلاد أصبح يتكون من 58 ولاية و ألف وخمسمائة وواحد وأربعين 1541 بلدية، تبعة التعديل الأخير الصادر بموجب الأمر رقم 21-03 المؤرخ في 25 مارس 2021 الذي مس هو الآخر قانون 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد.

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي للإدارة المحلية في الجزائر

إن دراسة تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري يتطلب التعرض إلى طريقة تشكيل هيئات الإدارة المحلية ونظام سير عملها طبقا للقوانين السارية، ثم التعرف على اختصاصات هذه الهيئات، ومن ثم الحديث عن العلاقة بين وحدات الإدارة المحلية و الحكومة المركزية.

المبحث الأول: تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر وسير عملها

نتعرض بداية إلى طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، ثم نتناول بعد ذلك نظام سير أعمال هذه المجالس.

المطلب الأول: تشكيل هيئات الإدارة المحلية في الجزائر

يقوم نظام الجماعات المحلية في الجزائر على مستويين من الوحدات المحلية تتمثل في البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري والولاية كمستوى ثان يدير كل منها جهاز للمداولة وهو يعتبر الجهاز الرئيسي في الجماعات المحلية، كما أنه يعتبر مظهر من مظاهر التعبير عن اللامركزية وعن الديمقراطية الإدارية وذلك طبقا للمادة 19 من الدستور الجزائري التي تنص على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية...".

الفرع الأول: نظام انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية

كرس المشرع الجزائري الإنتخاب كوسيلة وحيدة في تكوين المجالس الشعبية المحلية وذلك من خلال جل الأنظمة الإنتخابية المتعاقبة في الجزائر آخرها القانون العضوي رقم 01/21 الصادر في 10 مارس 2021 بموجب المادة 169 منه التي نصت على أنه: "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهددة مدتها خمس سنوات...".

ترتبا على ذلك تتشكل المجالس الشعبية المحلية من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم وتركيتهم من قبل سكان الولاية أو البلدية حسب الحالة من بين مجموعة من المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، وعليه فإن المجالس تتشكل فقط من فئة المنتخبين.

على أن الجدير بالإشارة أن عدد أعضاء المجالس الشعبية المحلية قد حددته قوانين الإنتخابات بحيث يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بين 13 عضوا و 43 عضوا بحسب التعداد السكاني للبلدية وفقا لمضمون

المادة 187 من قانون الإنتخابات الصادر بموجب الأمر 01/21. أما عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي فبحسب المادة 189 من نفس القانون فيتراوح بين 35 و55 عضوا حسب الكثافة السكانية للولاية.

على أن الإنتخاب يجري في الدائرة الإنتخابية التي تتشكل من البلدية أو من عدة بلديات (المادة 124 من قانون الإنتخابات 2021) ، على أن منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة هو الذي يوزع الناخبين على مكاتب التصويت أو مراكز التصويت وفقا لما جاءت به المادة 125 من نفس القانون.

لقد كانت المجالس الشعبية المحلية في ظل القوانين القديمة، أي في عهد الحزب الواحد تتشكل عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري من قائمة يعدها الحزب، أما بعد اعتناق المؤسس الدستوري التعددية الحزبية أقر المشرع الجزائري حكما جديدا في قانون الإنتخابات، فغير من الطريقة السابقة وعوضها بطريقة جديدة بحيث أصبحت تشكل المجالس الشعبية المحلية عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة (المادة 169 من قانون الإنتخابات 2021).

ولا يفوتنا أن ننوه في هذا الإطار إلى تبني المشرع الجزائري لنظام القائمة المفتوحة لأول مرة بموجب قانون الإنتخابات الجديد الصادر في 2021 مما يسمح للناخب باختيار المرشحين داخل القائمة الواحدة حسب رغبته بخلاف القائمة المغلقة التي كانت تفرض عليه اختيار القائمة كما هي، وهو الأمر الذي يطرح تغييرات كبيرة سواء من حيث التصويت أو فرز الأصوات وتحديد الفائزين.

على أن النظام الإنتخابي للمجالس الشعبية المحلية يطرح البحث في جملة من القواعد القانونية تدور أساسا حول الناخب، العملية الإنتخابية وتوزيع المقاعد داخل المجالس.

أولا: الشروط القانونية للناخب

الناخب هو الشخص المسجل بالقائمة الإنتخابية والتي تتضمن أسماء جميع الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة حق التصويت، وذلك نظرا لتوافر شروط معينة تمثلت فيما أورده المواد 50، 51، 52 من قانون الإنتخابات الجديد 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021 .

- الجنسية الجزائرية: لم يميز المشرع بين الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة.
- السن القانوني: حدده التشريع الجزائري ب 18 سنة كاملة يوم الإقتراع مسائرا بذلك أغلب دول العالم.

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية: أي أن لا يكون الفرد محروما من ممارسة حقوقه المدنية والسياسية، كما في حالة صدور الأحكام القضائية في جرائم تمس الشرف، والإعتبار كجرائم السرقة، الإفلاس، التزوير، خيانة الأمانة وفقا لما أورده المادة 52 من قانون الإنتخابات 01/21.
- أن لا يوجد في حالة فقدان الأهلية: وهي تخص المعتوه والمجنون والسفيه، أي ما يذهب بتمييز الفرد وإدراكه ليصبح غير مؤهل للخوض في الشؤون الخاصة و العامة.

ثانيا: العملية الإنتخابية

تتضمن العملية الإنتخابية مجموعة من الإجراءات والأعمال التي فرضها المشرع من خلال قانون الإنتخابات بدءا بإعداد القوائم الإنتخابية ومراجعتها إلى غاية الفرز وإعلان النتائج.

- إعداد ومراجعة القوائم الإنتخابية: هي عبارة عن جداول يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية الذين تتوفر فيهم شروط الإنتخاب. ونظرا لأهميتها أحاطها قانون الإنتخابات بالحماية الضرورية وذلك دعما لمصادقية العملية الإنتخابية في مجملها.

فقد أوجب القانون مراجعة القوائم الإنتخابية سنويا بصفة منتظمة ودائمة خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، أو بمناسبة كل استحقاق انتخابي بأمر من رئيس السلطة المستقلة للإنتخابات من طرف لجنة إدارية تتألف من قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، وثلاثة مواطنين من البلدية تختارهم المندوبية الولائية للسلطة المستقلة للإنتخابات من بين الناخبين المسجلين في القائمة الإنتخابية للبلدية المعنية (المواد 62، 63، 65 من قانون 01/21).

إن الملاحظ من خلال تشكيلة اللجنة أنها تضم مواطنين على مستوى البلدية مما يفعل دور الرقابة الشعبية، كما أحاط المشرع أيضا القائمة الإنتخابية بجملة من الضمانات تم النص عليها في قانون الإنتخابات في المواد 276 إلى 313 .

- استدعاء الهيئة الناخبة: يتم بموجب مرسوم رئاسي في غضون 3 أشهر التي تسبق إجراء الإنتخابات استنادا للمادة 123 من قانون 01/21.

- عملية الإقتراع: يدوم الإقتراع يوما واحدا يحدد بمرسوم رئاسي غير أنه يمكن لرئيس السلطة المستقلة للإنتخابات بطلب من منسق المندوبية الولائية أن يقرر تقديم افتتاح الإقتراع ب 72 ساعة على الأكثر

في البلديات التي يتعذر فيها إجراء الإقتراع في يوم واحد لأسباب مادية تتصل ببعد مكاتب التصويت وتشتت السكان (المواد 131، 132 من قانون الانتخابات 01/21) وذلك بموجب قرار ينشر على الفور بكل وسيلة مناسبة.

يتميز الإقتراع بمجموعة من المواصفات تتمثل في العمومية، السرية، والشخصية، على أن الخاصية الأخيرة يرد عليها استثناء يتمثل في التصويت بالوكالة التي أجازها المشرع ونظمها بالمواد 157 حتى 168 من قانون الانتخابات 01/21، على أن تحرر هذه الوكالة على مطبوع موحد توفره السلطة المستقلة للانتخابات وفقا للشروط والأشكال المحددة بقرار من رئيس السلطة المستقلة وفقا لنص المادة 168 من ذات القانون.

• **الفرز وإعلان النتائج:** يتمثل الفرز في عملية حساب الأصوات، ونظرا لما تكتسيه هذه المرحلة من خطورة فهي المجال المناسب لإحتمال التزوير والتحكم في النتيجة أخضعه المشرع لمجموعة من الأحكام والضوابط حيث يجب أن يتم الفرز مباشرة بعد انتهاء الوقت المحدد للتصويت (المادة 152 من قانون الانتخابات 01/21)، وفي المكان المعد للتصويت باستثناء المكاتب المتنقلة التي تلحق بمراكزها.

يقوم بالفرز فارزون من الناخبين المسجلين في المكتب (المادة 153 من قانون الانتخابات 01/21) يعينهم أعضاء مكتب التصويت وفي حال عدم توفرهم جاز لأعضاء المكتب ذلك.

يصرح رئيس مكتب التصويت علنا بنتيجة الفرز، على أن تسلم نسخة لرئيس اللجنة الانتخابية البلدية وأخرى إلى منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة، كما تسلم نسخ من محضر الفرز لكل من ممثلين المترشحين أو قوائم المترشحين وممثل السلطة المستقلة (المادة 155 من قانون 01/21).

ثالثا: توزيع المقاعد

تبنى المشرع الجزائري في توزيع المقاعد المطلوب شغلها داخل المجالس المحلية نظام التمثيل النسبي مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى مطبقا نصاب الإبعاد الذي تقصى بموجبه كل قائمة من التمثيل في المجالس المحلية ما لم تتحصل على نسبة 5% على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها وفقا لمضمون المادة 171 من قانون الانتخابات الجديد (01/21).

هذا وأوضحت المواد 172، 173، 174 من نفس القانون الطريقة التي بموجبها يتم توزيع المقاعد داخل المجلسين الشعبي البلدي والولائي كالآتي:

- حساب المعامل الانتخابي وهو حاصل قسمة عدد الأصوات المعبر عنها (الصحيحة فقط) على عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية، بعد إعمال نصاب الإبعاد إن اقتضى الأمر.
- تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بقدر عدد المرات التي أحرزت فيها المعامل الانتخابي فمثلا إذا كان عدد الأصوات الصحيحة هو 10000 صوت وأن عدد المقاعد المتنافس عليها هو 20 مقعد فإن المعامل الانتخابي هو 10000 قسمة 20، وبالتالي كل معامل انتخابي أي حصة 500 يساوي مقعدا واحدا، وعليه فالقائمة التي تحصلت مثلا على 1500 صوت يكون لها 3 مقاعد.
- بعد توزيع المقاعد على القوائم حسب الشروط المحددة سابقا ترتب القوائم بحسب الأصوات الباقية لها وعلى إثره توزع المقاعد المتبقية بتطبيق قاعدة الباقي الأقوى (المادة 173 من قانون الانتخابات 01/21). أما إذا تساوت الأصوات بين قائمتين أو أكثر تمنح القائمة التي معدل سن مرشحيتها هو الأصغر المقعد الأخير.
- تجدر الإشارة في هذا الإطار أنه نتيجة اعتماد المشرع لنظام القائمة المفتوحة أوضحت المادة 174 من قانون الانتخابات أن توزيع المقاعد التي تحصلت عليها كل قائمة على مرشحيتها يكون حسب عدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم، وفي حالة تساوي الأصوات بين المترشحين يمنح المقعد الأخير للمترشح الأصغر سنا. أما إذا تساوت الأصوات بين مترشح ومترشحة فإن المقعد الأخير المحصل عليه يكون من نصيب الأخيرة.

تقوم اللجنة الانتخابية البلدية بعد إحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية بتوزيع المقاعد على هذا الأساس في المجالس ش.ب. على أن تتولى اللجنة الانتخابية الولائية ذلك بالنسبة لانتخاب المجالس ش.و. (المواد 265، 269 قانون الانتخابات 01/21).

الفرع الثاني: شروط العضوية في المجالس الشعبية

تحدد العضوية في المجالس الشعبية المحلية بمدة 5 سنوات حسب نص المادة 169 من قانون الانتخابات رقم 01/21، على أنه لإكتساب صفة العضوية في هذه المجالس استوجب القانون توافر شروط معينة في المترشح هي كالآتي:

أولاً: شروط المترشح الموضوعية

يقتضي الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية أن تتوافر في المترشح الشروط الآتية:

- أن يستوفي الشروط المطلوبة في الناخب وأن يكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- أن يكون سن المترشح 23 سنة على الأقل يوم الإقتراع (المادة 184 قانون الانتخابات) الأمر الذي يضيفي طابع التشبيب داخل المجالس.
- يجب أن يكون المترشح متمتعاً بالجنسية الجزائرية.
- يجب أن يثبت المترشح أداءه أو إعفائه من الخدمة الوطنية، أي أن يثبت أنه في وضعية تمكنه من ممارسة مهامه باستمرار مما يسهم في استقرار المجلس.
- ألا يكون محكوماً على المترشح بحكم نهائي في الجنايات والجرح ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.
- أن يثبت وضعيته تجاه الإدارة الضريبية.
- ألا يكون معروفاً لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الإختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

ويهدف المشرع من الشرط الأخير إلى استبعاد أصحاب المال المشبوه والفاقد وإقصائهم من العملية الانتخابية، لكن هذا الشرط يصعب التأكد منه عملياً، كما أنه يفتح باب التعسف في إقصاء بعض المترشحين حيث يمكن أن يخضع لتفسيرات وتأويلات عشوائية غير موحدة.

ثانياً: شروط المترشح الشكلية

إضافة إلى الشروط السابقة يشترط لقبول الترشح أن ينتمي المترشح إلى قائمة مترشحة، فعلى اعتبار أن الانتخابات المحلية قائمة على نظام القائمة فلا يجوز الترشح الفردي، بل وجب على كل من يرغب في الترشح أن ينتمي إلى قائمة معينة دون أن يكون له الحق في الإنتساب إلى أكثر من قائمة، وقد وضع المشرع عدة ضوابط للقائمة نفسها بحيث قيدها بوجوب أن تكون مزكاة من طرف حزب سياسي أو عدة أحزاب سياسية أو مقدمة بعنوان قائمة حرة حسب إحدى الصيغ التالية:

— إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها.

— وإما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية.

— وفي حالة تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر على أحد الشرطين المذكورين أو تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة فإنه يجب أن يدعمها على الأقل 50 توقيع من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله.

على أنه لا يجوز للناخب أن يزكي أكثر من قائمة واحدة وإلا تعرض للعقوبات المنصوص عليها في قانون الانتخابات 2021 (المادتين 178، 301).

هذا وتجدر الإشارة أن التوقيعات يجب أن تجمع في استمارة معدة من طرف الإدارة، كما يجب أن يصادق على هذه الإستمارة ضابط عمومي، كما يجب أن تتضمن هذه الإستمارة كل ما يدل على هوية الشخص الذي زكى تلك القائمة. بعد ذلك ترفع القائمة إلى رئيس اللجنة البلدية الانتخابية المختصة إقليمياً من أجل اعتمادها (178 قانون الانتخابات 01/21).

في مستهل الحديث عن شروط القائمة الانتخابية حري بنا الإشارة إلى ما نصت عليه المادة 176 من قانون الانتخابات الجديد رقم 01/21، من ضرورة تضمين قوائم المترشحين للمجالس المحلية عدداً من المترشحين يزيد عن عدد المقاعد المطلوب شغلها بثلاثة في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها فردياً ، واثنين في الدوائر الانتخابية التي يكون عدد مقاعدها زوجياً.

كما يتعين على هذه القوائم مراعاة مبدأ المناصفة بين النساء والرجال (تشجيعاً للتمثيل النسوي في القوائم الانتخابية)، غير أن هذا الشرط لا يطبق سوى في البلديات التي يساوي أو يزيد عدد سكانها عن 20000 نسمة.

هذا وقد أكد نفس النص على تخصيص نصف الترشيحات على الأقل للمترشحين الذين تقل أعمارهم عن أربعين سنة من أجل رفع حصة الشباب في الترشيحات ضمن القوائم الانتخابية وتشجيعاً لهم على الإنخراط في الحياة السياسية.

وحرصا من المشرع الجزائري على دعم الكفاءات الوطنية يضيف نص المادة 176 في قانون الانتخابات الجديد الصادر في مارس 2021 شرط حصول ثلث مترشحي القائمة على الأقل على مستوى تعليم جامعي.

كما تجدر الإشارة أن المشرع حظر على المترشح أن يرشح نفسه في أكثر من دائرة انتخابية أو في أكثر من قائمة، كما منع المشرع ترشح أكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة في قائمة واحدة سواء كانت تربطهم علاقة بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية (المواد 181، 182 قانون الانتخابات رقم 01/21) خوفا من سيطرة الروح العشائرية والقرابة بما يتنافى والمصالح المحلية.

وفي حالة رفض الإدارة (منسق المندوبية الولائية للسلطة المستقلة) الترشح وجب أن يكون قرارها معللا تعليلا قانونيا على أن تبلغ به الأطراف المعنية خلال (8) أيام كاملة من إيداع التصريح بالترشيح تحت طائلة البطلان. فيما يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال (3) أيام من تاريخ التبليغ به، على أن تفصل فيه المحكمة خلال (2) يومين بحكم قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية للإستئناف المختصة إقليميا في أجل يومين (2) من تاريخ تبليغه، هذه الأخيرة التي تفصل في الحكم المستأنف هي الأخرى في أجل يومين (المادة 206 من قانون الانتخابات 2021 المعدل بموجب الأمر رقم 05/21 الصادر في 22 أفريل 2021).

ثالثا: المحرومون من الترشح

على الرغم من توافر الشروط السابقة نص القانون على بعض الأوضاع التي تشكل حالات عدم القابلية للإنتخاب أو حالات تنافي وهي تمثل في حقيقتها شروطا سلبية يجب عدم توافرها في المنتخب.

- **حالات عدم القابلية للإنتخاب:** حرصا على سلامة العملية الانتخابية اتجه المشرع إلى استبعاد بعض الأشخاص ذوي المراكز المؤثرة والنفوذ الإداري على عملية الإنتخاب. إذ يعد غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الولاة، الولاة المنتدبون، الأمناء العامون للولايات، رؤساء الدوائر، المفتشون العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، أمناء خزائن البلدية، المراقبون الماليون للبلديات، الأمناء العامون للبلديات، بالنسبة للترشح في المجالس الشعبية البلدية.

أما المجالس الشعبية الولائية فيتعلق الأمر بكل من الولاية، الولاية المنتدبون، رؤساء الدوائر، المفتشون العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، المدير المنتدب بالمقاطعة الإدارية، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، أمناء خزائن الولاية، المراقبون الماليون للولايات، الأمناء العامون للبلديات (المادتين 188، 189 قانون الانتخابات 2021).

يعتبر هذا المنع مؤقتا ومكانيا، أي أنه محدد زمنيا بمدة سنة من التوقف عن ممارسة الوظائف في دائرة الإختصاص مما يفيد إمكانية ترشحهم في الدوائر الإنتخابية التي لم يمارسوا فيها مهامهم ، أو بعد مرور سنة من توقفهم عن ممارسة الوظيفة.

● **حالات التنافي:** تبرز هذه الحالات بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع حيث يجب على بعض المنتخبين ممن يشغلون وظائف محددة إما الإستقالة من مناصبهم أو التخلي عن عضويتهم بالمجالس المنتخبة حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم. فلا يجوز مثلا الجمع بين العضوية بمجلس شعبي وآخر. وقد تم التطرق إلى هذه الحالة في قانون البلدية لسنة 1990 إذ نصت المادة 31 منه: "يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في م.ش.ب. تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي"، لكن قانوني الجماعات المحلية والانتخابات الحاليين لم يتطرقا لذلك.

الفرع الرابع: النظام القانوني لإنتخاب رؤساء المجالس الشعبية المحلية

نميز في هذا الصدد بين كل من رئيس م.ش.ب. ورئيس م.ش.و.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس م.ش.ب. أهم هيئة في تسيير البلدية كونه يحضى بأهمية بالغة على مستوى بلديته كتنظيم إقليمي أو لدى الدولة حين يمثلها، ولممارسة مهامه باستقلالية وفعالية يستوجب الأمر تحريره من كل الضغوطات ، لعل أهمها كيفية وصوله لهذا المركز الممتاز ضمن النظام الإداري للدولة.

تأسيسا على ذلك وتمشيا مع قانون الانتخابات الجديد وبهدف رفع اللبس عن طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، خصوصا بعد اعتماد نظام القائمة المفتوحة، فإنه على خلاف القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حيث كان يعلن رئيسا للمجلس ش.ب. متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين دون

مراعاة لنتائج القوائم الأخرى. إن التعديل الأخير لقانون البلدية الصادر في أوت 2021 بموجب الأمر رقم 13/21 أقر شروطا جديدة لإنتخاب وتنصيب رئيس م.ش.ب، بنفس الطريقة المعمول بها في عملية إنتخاب رئيس م.ش.و. حيث نصت المادة 65 على أنه يقدم المترشح للانتخاب لرئاسة م.ش.ب. من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم تحصيل أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقائمتين الحائزتين على نسبة 35٪ على الأقل من المقاعد تقديم مرشح. وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35٪ على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها.

على أن يكون الإنتخاب بين منتخبي المجلس البلدي سريرا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات،

وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المتحصل على أغلبية الأصوات،

وتضيف نفس المادة أنه في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.

على أن يتم تنصيب م.ش.ب. خلال مدة لا تتعدى 8 أيام بعد الإعلان عن النتائج الإنتخابية (المادة 64 من الأمر 13/21 المعدل والمتمم لقانون البلدية 10/11) وكان القانون القديم ينص على أجل يصل إلى 15 يوما يقوم خلالها الوالي باستدعاء المنتخبين لتنصيب المجلس، كما تم استحداث المادة 64 مكرر التي نصت على أن المجلس الشعبي البلدي يجتمع تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا ومساعدة المنتخبين الأصغر سنا، قصد إنتخاب رئيسه خلال 5 أيام التي تلي تنصيب المجلس.

وبعد تنصيب رئيس المجلس يقوم هذا الأخير باختيار نواب من بين المنتخبين يعرضهم على المجلس للموافقة عليهم بالأغلبية المطلقة، وقد وضعت المادة 69 من قانون البلدية حدا أدنى لعدد نواب الرئيس وهو نائبين وحدا أقصى هو 6 نواب وذلك حسب عدد المقاعد التي يتكون منها المجلس ش.ب.

وإذا توفى رئيس م.ش.ب. أو استقال أو ثبت أنه في حالة تخلي عن المنصب أو محل مانع قانوني فإنه يجب على م.ش.ب أن يقوم بتعويضه بمنتخب من قائمة أعضاء الرئيس وذلك خلال 10 أيام على الأكثر (المادة 71 من قانون البلدية).

ثانيا: إنتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتم اختيار رئيس م.ش.و. بصفة سرية من طرف جميع أعضاء م.ش.و. وبالأغلبية المطلقة إلا أن مسألة الترشح لم تعد متاحة للجميع كما كان عليه الحال في القانون القديم 90-09 المتعلق بالولاية، بل قيدت بأن تقدم القائمة التي حازت أغلبية المقاعد مرشحها فإن تعذر ذلك جاز للقوائم التي حققت نسبة 35% على الأقل من المقاعد بأن تقدم مرشحها وإلا فجميع القوائم بإمكانها ذلك وهذا ما جاءت به المادة 59 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

تتم هذه العملية بتشكيل مكتب مؤقت يتكون من المنتخب الأكبر سنا ويساعده منتخبان من أصغر الأعضاء، على أن تتم عملية انتخاب وتنصيب الرئيس في مدة لا تتعدى 8 أيام من إعلان نتائج الانتخابات. تجدر الإشارة أنه في حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثاني بين المرشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية ويعتبر فائزا المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات. أما في حالة تساوي الأصوات فيعتبر فائزا المرشح الأكبر سنا.

وعلى خلاف رئيس م.ش.ب. الذي يعد هيئة تنفيذية لمداولات م.ش.ب. فإن رئيس م.ش.و. لا يعد هيئة تنفيذية بل هو فقط مشرف على سير الأعمال داخل المجلس إذ يقوم بتوجيه دعوات لأعضاء المجلس لحضور الجلسات ويتولى إدارة الجلسات.

وبعد تنصيب رئيس م.ش.و. يختار هذا الأخير نوابه من بين المنتخبين ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس ش.و. بحيث يتراوح عدد النواب بين 2 إلى 6 نواب حسب عدد المنتخبين في المجالس الشعبية الولائية وفق ما حددته المادة 62 من قانون الولاية.

بالنظر إلى المنصب الحساس الذي يتسم به رئيس م.ش.و. فإن الأمر يستلزم منه التفرغ التام للوظيفة وعدم الجمع بينها وبين مهام أخرى لذلك فإنه ينتدب لممارسة مهامه ونفس الشيء ينطبق على نوابه ورؤساء اللجان (المادة 69 من قانون الولاية).

هذا وتجب الإشارة أن المشرع حرص على تزويد رئيس م.ش.و. بالإمكانات المادية والبشرية لأداء مهامه على أكمل وجه، فهو مزود بديوان يعمل على نحو دائم يتكون من موظفين يختارهم الرئيس من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية (المادة 68 من قانون الولاية) على أن يضع الوالي تحت تصرفه الوثائق والمعلومات والإمكانات والوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس (المادة 67 من قانون الولاية).

إذا توفي رئيس م.ش.و. أو استقال أو انتهت مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية أو كان محل مانع قانوني فإنه يستخلف في أجل 30 يوماً حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية أي بنفس الطريقة التي عين بها الرئيس الأول.

المطلب الثاني: نظام عمل المجالس الشعبية المحلية

يعد نظام سير العمل في المجالس المحلية من أهم المواضيع التي تدلل على مدى الممارسات الديمقراطية، فالمجلس الشعبي المنتخب يمتلك آليات وقواعد قانونية للتسيير تتمثل في القواعد التي تحكم سير عمله من خلال دوراته، مداولاته، وكذا لجانه.

الفرع الأول: الدورات

تكفل كل من القانونين (10-11) و(07-12) المتعلقين بالبلدية والولاية بتبيان كيفية سير أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبناء على ذلك تجتمع هذه المجالس في دورات عادية كما يجوز لها أن تعقد دورات غير عادية أيضاً وهذا بتحقيق الظروف الداعية إلى ذلك.

بالنسبة للمجلس ش.ب. يجتمع في دورات عادية كل شهرين أي بمعدل ستة 6 دورات في السنة على أن لا تتعدى مدة كل دورة خمسة 5 أيام (المادة 16 من قانون البلدية)، بعدما كان في ظل القانون القديم 08-90 يعقد 4 دورات في السنة أي دورة كل ثلاثة أشهر، أي أن المشرع زاد من عدد اللقاءات التداولية على حساب طول مدة الدورة حتى يجعل العضو على اتصال أكثر بالمجلس بغية تحقيق المصالح المحلية، غير أن الملاحظ أن المشرع استمر في إغفال تاريخ انعقاد هذه الدورات ليترك الأمر لرئيس م.ش.ب. بالتشاور مع الهيئة التنفيذية (المادة 20 من قانون البلدية 10-11).

كما يمكن للمجلس ش.ب. أن يعقد دورات استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، إما بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي (المادة 17 من قانون البلدية). على أن المجلس الشعبي البلدي ملزم بالانعقاد بقوة القانون في حالة الظروف الإستثنائية المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى على أن يخطر بذلك الوالي فوراً (المادة 18 من قانون البلدية).

تعقد دورات المجلس في مقر البلدية إلا أنه في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكن عقدها في مكان آخر من إقليم البلدية أو خارج إقليم البلدية في مكان معين يعينه الوالي بعد استشارة رئيس م.ش.ب. ضمانا لاستمرارية العمل الإداري والمرفق العمومي.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فهو يجتمع في 4 دورات في السنة وجوبا خلال شهر مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر (المادة 14 من قانون الولاية)، كما يمكن للمجلس ش.و. أن يجتمع في دورة غير عادية إذا اقتضت ذلك الشؤون المحلية وذلك بطلب من رئيس المجلس أو الوالي أو ثلث أعضاء المجلس. على أن المجلس ملزم بقوة القانون بالإجتماع في دورة غير عادية في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.

أما عن دعوة المجالس الشعبية المحلية لعقد الدورات العادية، فإن رئيس كل مجلس شعبي محلي هو الذي يقوم بذلك عن طريق توجيه دعوات كتابية إلى محل إقامة كل عضو من أعضاء المجلس مرفقة بجدول الأعمال وذلك قبل 10 أيام على الأقل من تاريخ الإجتماع، على أنه في الحالات الإستعجالية تقلص هذه المدة إلى ما يقل عن يوم واحد وفي هذه الحالة يجب على رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص أن يتخذ التدابير الضرورية لتسليم الإستدعاءات. وبعد توجيه الدعوات لأعضاء المجلس الشعبي المحلي يعلق جدول أعمال الدورة بمدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإشهار المخصصة لإعلام الجمهور (المادة 22 من قانون البلدية، 18 من قانون الولاية).

هذا ولكي تكون اجتماعات المجالس الشعبية المحلية صحيحة لابد من حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، أي بالحضور الفعلي لأكثر من نصف أعضاء المجلس الممارسين حيث لا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب. على أنه يجوز للعضو الذي يتعذر عليه الحضور في إحدى الجلسات أن ينيب عنه عضوا آخر للتصويت مكانه بشرط أن يكون ذلك كتابيا، وتجدر الإشارة أن المشرع قيد هذه الوكالة سواء بالنسبة للموكل أو الوكيل بحيث لا يجوز استعمال الوكالة إلا في جلسة أو دورة واحدة حسب ما هو محدد في الوكالة، كما أن العضو لا يستطيع أن يحمل أكثر من وكالة (المادة 20، 21 من قانون الولاية، 24 من ق. البلدية).

وفي حالة عدم حضور النصاب القانوني للإجتماع بعد توجيه الإستدعاء الأول فإنه يتعين على رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص أن يوجه استدعاءا ثانيا للأعضاء وتعتبر المداولة صحيحة في هذه الحالة مهما كان عدد

الأعضاء الحاضرين، على أنه يشترط أن تكون المدة الفاصلة بين الإستدعاء الثاني وتاريخ المداولة 5 أيام على الأقل رغبة من المشرع في عدم تعطيل الشؤون المحلية (المادة 23 من قانون البلدية، 19 من قانون الولاية).

تجدر الإشارة أن دورات م.ش.و. تتم بحضور الوالي أو ممثل ينوب عنه في حالة حصول المانع، على أنه يمكن للوالي أن يتدخل أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس (المادة 24 من قانون الولاية).

الفرع الثاني: المداولات

المداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر المجالس الشعبية المحلية قراراتها وتتدخل لمعالجة الصلاحيات المسندة لها.

تجري المجالس الشعبية المحلية مداولاتها باللغة العربية، وتحرر المحاضر بنفس اللغة (المادة 53 قانون البلدية، المادة 25 قانون الولاية)، كما يجب أن تكون جلسات المجالس المحلية علنية بحيث يحق لمواطني البلدية والولاية متابعة أشغالها، ولكل مواطن يعنى بموضوعها. إلا أنه يرد على هذه القاعدة استثناء يتمثل في إمكانية التداول بشكل مغلق عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو من أجل دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام بالنسبة للمجلس (ش.ب) أو حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية بالنسبة للمجلس (ش.و).

تحرر مداولات المجالس الشعبية المحلية وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً بعد أن توقع أثناء الجلسة من طرف جميع المنتخبين الحاضرين. وتودع لدى الوالي بسعي من رئيس المجلس الشعبي المحلي المختص خلال ثمانية 8 أيام من التصويت مقابل وصل استلام. (المادة 55 من قانون البلدية، 52 قانون الولاية).

تعلق المداولات في الأماكن المخصصة للملصقات، وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام خلال 8 أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، باستثناء ما تعلق موضوعها بالحالات التأديبية للأعضاء أو تلك المتعلقة بالنظام العام حتى يتمكن المواطنون وكل ذي مصلحة من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة.

أما عن النصاب القانوني المطلوب لصحة مداولات المجالس الشعبية المحلية فيشترط موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، أما إذا تساوت الأصوات فإن صوت الرئيس يعد مرجحاً. (54 قانون البلدية، 51 قانون الولاية).

الفرع الثالث: لجان المجالس الشعبية المحلية

حتى يمارس المجلس المحلي الإختصاصات والصلاحيات المنوطة به في إطار تأديته للخدمة العمومية على المستوى المحلي، كان عليه أن يطبق تقسيم العمل ومبدأ التخصص، كون المسائل التي يتناولها المجلس بالنقاش والتداول ليصدر قراراته فيها يجب أن يسبقها بحث وتفصي في أي نقطة بهذا الشأن، وبناء على ذلك خول القانون المجالس الشعبية المحلية تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تدخل في اختصاصها سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة. على أن عمل هذه اللجان هو عمل تحضيرى وليس لها أي سلطة في اتخاذ القرارات، حتى وإن كان نفوذها كبيرا في توجيه القرارات التي تتخذها المجالس.

يتم تشكيل اللجان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية بناء على اقتراح من رئيسها وبموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية الأعضاء، على أن تنتخب كل لجنة رئيسا لها من بين أعضائها وتجتمع بناء على استدعائه بعد إعلام رئيس (م.ش.ب).

أما لجان المجالس الشعبية الولائية فتنشأ هي الأخرى بموجب مداولة ولكن يجب أن تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء (م.ش.و) بناء على اقتراح من رئيسه أو من الأغلبية المطلقة لأعضائه. وقد أوجب المشرع عند تشكيل هذه اللجان مراعاة التركيبة السياسية للمجالس (35 قانون البلدية، 34 قانون الولاية) بحيث لا تحرم الأقلية من الإضطلاع بالمساهمة في أجهزة المجلس.

لم يتطرق قانوني الولاية والبلدية إلى عدد أعضاء اللجان تاركا ذلك للمجالس المحلية مكتفيا بتحديد مجالاتها وأنواعها وأعدادها رابطا ذلك بعدد السكان. فبخصوص المجالس الشعبية البلدية هي تشكل لجانها الدائمة في المسائل المتعلقة بالإقتصاد والمالية والإستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضة والشباب.

أما عدد اللجان الدائمة في (م.ش.ب) فيتراوح بين 3 إلى 6 لجان حسب التعداد السكاني للبلديات وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية. أما اللجان الخاصة فتنشأ لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصات (م.ش.ب) إما للتحقيق في موضوع ما أو للإستعجال أو التكفل باهتمامات ذات طابع مؤقت، على أن تنتهي مهمتها بانتهاء الغرض الذي أنشأت من أجله.

على غرار (م.ش.ب) يشكل (م.ش.و) لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما تلك المتعلقة بالتربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الإقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الإتصال وتكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري، والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية، التجهيز والإستثمار والتشغيل.

كما يمكن للمجالس المنتخبة الولائية أن تشكل لجانا مؤقتة في المسائل الأخرى التي تهم الولاية وفقا للمادة 33 من قانون الولاية.

أما عن رئاسة هذه اللجان تنتخب كل لجنة بلدية كانت أو ولاية رئيسا من بين أعضائها (36 قانون البلدية، 34 قانون الولاية)، على أنه لا يمكن أن يرأس العضو أكثر من لجنة واحدة، كما لا يجوز أن تكون له العضوية في أكثر من لجتين دائمتين.

تجدر الإشارة أن أشغال اللجان تجري خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس، على أن تضبط كل لجنة رزنامتها بما لا يتعارض واجتماعات المجالس المحلية في دوراتها العادية. وفي حالة الدورات غير العادية تجمد أشغال اللجنة الجارية على أن تستأنف بعد اختتام هذه الدورة (المادة 41 من المرسوم التنفيذي 105/13).

المبحث الثاني: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

من المعلوم أن المشرع أخذ بإطلاق صلاحيات الإدارة المحلية وفق المعيار العام، لتحوز بذلك على اختصاصات عديدة تشمل ميادين متنوعة أي كل ما يتعلق بالشأن الإقليمي، وبما أن المشرع غاير فيما يتعلق باختصاصات المجالس الشعبية المحلية فإننا سنتعرض لإختصاصات كل مجلس على حدة.

المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

مكن المشرع (م.ش.ب) من اختصاصات واسعة ومتنوعة، نظمها القانون 10/11 المتعلق بالبلدية في أربع فصول من الباب الثاني تحت عنوان صلاحيات البلدية من المادة 103 إلى المادة 124 وذلك على النحو التالي:

- **التهيئة والتنمية:** يقوم (م.ش.ب) بإعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لعهدته الانتخابية أي أنه يضع خارطة طريق تنمية مستقبلية يحرص على تنفيذها في إطار القانون والمخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية.

● **التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:** تقوم البلدية على الخصوص بالتحقق من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها ومراقبة عمليات البناء والموافقة القبلية على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، وحماية التراث العمراني، وحماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء، أضف إلى دورها في المساهمة في ترقية برامج السكن.

● **في المجال الاجتماعي:** يشمل تدخل البلدية في مجالات التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة، أي كل ما يتعلق بالحاجيات الاجتماعية للمواطنين.

1- **التعليم:** تقوم البلدية على الخصوص باتخاذ الترتيب المتعلقة بإنجاز المدارس الابتدائية، طبقا للخريطة المدرسية الوطنية، وضمان صيانتها، ذات الأمر بالنسبة لإنجاز المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير النقل المدرسي وتشجيع التعليم ما قبل المدرسي.

2- **الشباب والرياضة والثقافة والسياحة:** تتدخل البلدية من أجل المساهمة في إنجاز المنشآت الموجهة للأنشطة الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة قصد تهيئة بيئة صالحة للشباب وتمكنهم من تنمية قدراتهم، وكذا إبعادهم عن الآفات والظواهر السلبية. هذا وتعمل البلدية على تنمية إمكانياتها السياحية، كما تعمل على تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.

3- **الحماية الاجتماعية:** تتولى البلدية تقديم يد العون للفئات المحرومة والمعوزة، في إطار السياسة العمومية الوطنية بغية حمايتها اجتماعيا، لاسيما في مجال الصحة والنظافة والتشغيل والسكن وكذا المساعدة الاجتماعية، كما تعمل البلدية على تشجيع وترقية الحركة الجمعوية في جميع ميادينها خاصة المهمة بالفئات المحرومة لاسيما ذوي الإحتياجات الخاصة.

4- **النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** البلدية مكلفة وبالتعاون مع المصالح التقنية للدولة باحترام معايير النظافة وحفظ الصحة وفي إطار القانون، فيما يتعلق بالمياه الصالحة للشرب توفيراً ومتابعة، والتصدي للأمراض المتنقلة، بالإضافة إلى تصريف النفايات وصرف المياه المستعملة ومعالجتها. كما تسهر على الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

كما تسهر البلدية على صيانة الطرق. كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن بتهيئة المساحات الخضراء، وصيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

وردت اختصاصات (م.ش.و) في الفصل الرابع من قانون الولاية لسنة 2012 (المواد من 73 إلى 101) وقد نصت المادة 76 من قانون 07/12 على أن (م.ش.و) يعالج جميع الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق التداول حول المواضيع التابعة لإختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات، كما يمكنه التداول في كل القضايا التي تم الولاية والتي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي. وهو ما يدل على شساعة مجال التدخل المتنوع والمتعدد لهذه الهيئة من خلال إطلاق الاختصاص لها.

فقد تضمن قانون الولاية أكثر من 106 اختصاصا للمجلس الشعبي الولاوي، حيث تضمنت المادة 77 حوالي 14 اختصاصا، كما نصت المادتين 78 و79 من نفس القانون على مساهمة (م.ش.و) في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ومراقبة تطبيقه حسب ما تنص عليه التنظيمات المعمول بها، كما يمكنه أن يقدم الآراء والإقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية للوزير المعني في أجل 30 يوما.

كما خصص المشرع المواد 80 إلى 101 للتنمية الإقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الإقتصادية، التربية والتكوين المهني، النشاط الإجماعي والثقافي، إضافة إلى السكن.

من خلال ذلك يظهر أن المشرع خص الولاية كجماعة اقليمية لامركزية باختصاصات كبيرة وفضفاضة، وقد ربط المشرع ممارسة هذه الإختصاصات وتنفيذها بآليات حتى لا تخرج عن الإطار الذي رسمه لها كونها الدائرة الإدارية للدولة. كما أن تدخل الولاية يتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك لأن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس تنص على أن تدخل (م.ش.و) يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما له أن يتدخل بالتنسيق مع البلديات أو دعما لها.

المطلب الثالث: اختصاصات الهيئات التنفيذية

يتمثل الدور الأساسي للهيئات التنفيذية في تنفيذ مداولات المجالس الشعبية المحلية، وإذا كانت الهيئات التنفيذية تتمثل أساسا في رئيس م.ش.ب في البلدية والوالي على مستوى الولاية وأن لكل منهما اختصاصات باعتباره ممثلا للدولة على المستوى المحلي، واختصاصات إدارية باعتباره الممثل للجماعة المحلية والمكلف بتنفيذ مداولات مجلسها الشعبي، فإنه يجب الإشارة إلى أنه على الرغم من انتخاب م.ش.ب فإن الوالي يأتي في مرتبة أعلى منه نظرا لأن هذا الأخير هو بمنابة سلطة رقابية لأعمال المجالس الشعبية البلدية الواقعة في إطار الولاية التي يمارس فيها الوالي اختصاصه.

الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتمتع رئيس (م.ش.ب) بازدواج وظيفي، فهو يمارس اختصاصاته بوصفه ممثلا للبلدية مجسدا للامركزية الإدارية، ويكون خاضعا بصدد رقابة وصائية وتارة أخرى يمارسها بوصفه ممثلا للدولة مجسدا عدم التركيز الإداري ويكون خاضعا فيها لرقابة رئاسية.

1- بصفته ممثلا للبلدية:

يمثل رئيس م.ش.ب في كل التظاهرات والاحتفالات الرسمية، وفي كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، إضافة إلى تمثيل البلدية أمام القضاء. كما يقوم باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية من خلال إدارة مداخل البلدية، والأمر بصرف النفقات، وكذا إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات، وقبول الهبات والوصايا، والقيام بمناقصات أشغال البلدية، وتسيير الأملاك العقارية والمنقولة، واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

وبصفته رئيسا للهيئة التداولية يقوم باستدعاء المجلس لعقد دوراته وينسق العمل داخله، يعد مشروع جدول أعمال الدورات، يترأس الاجتماعات ويتولى السهر على تنفيذ المداولات. هذا ويتولى رئيس م.ش.ب إعداد ميزانية البلدية وتنفيذها باعتباره الأمر بالصرف إلى جانب السهر على حسن سير المصالح والمؤسسات البلدية.

2- بصفته ممثلا للدولة:

وردت صلاحيات رئيس م.ش.ب باعتباره ممثلا للدولة في كثير من النصوص القانونية على غرار قانون البلدية، منها قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الإنتخابات وقوانين أخرى. وبناء على ذلك يتمتع رئيس م.ش.ب بقوة القانون بصفة ضابط الحالة المدنية بمجرد تنصيبه. هذه الصفة تمنحه حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية (86 و 87 قانون البلدية)، وله صفة ضابط الشرطة القضائية وعلى إثر ذلك يعد مساعدا للنائب العام ويأشر سلطاته الممثلة في معاينة الجرائم واكتشاف مرتكبيها... (92 قانون البلدية).

كما يتمتع رئيس م.ش.ب بصفة ضابط الشرطة الإدارية، فيسهر على المحافظة على النظام العام من خلال اتخاذ الإجراءات الضرورية لذلك طبقاً للمادة 94 من قانون البلدية التي تبرز أهم صلاحياته في المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، أمن عام، صحة عامة، سكينه عامة. كما يقع على عاتق رئيس م.ش.ب وتحت سلطة الوالي تأمين تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات، ويسهر على احترام التشريع والتنظيم المعمول به داخل إقليم البلدية.

ونظراً لكثرة اختصاصات رئيس م.ش.ب سمح له القانون بتفويض وتحت مسؤوليته أي نائب أو موظف في البلدية استلام تصريجات الولادات والزواج والوفاة، وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وكذا تحرير وتسليم الوثائق الخاصة بالتصريجات السابقة، على أن يرسل قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام المختص إقليمياً.

الفرع الثاني: اختصاصات الوالي

يعتبر الوالي بمثابة القائد الإداري في الولاية وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية، يتمتع بازدواجية في الإختصاص، فهو بذلك ممثل للدولة على المستوى المحلي كما أنه ممثل للولاية ومنفذ لمداولات (م.ش.و)، ويمتد اختصاصه على كامل إقليم الولاية.

1- اختصاصات الوالي كممثل للولاية:

إن الوالي هو الهيئة المختصة بتنفيذ مداولات م.ش.و، كما يقوم عند كل دورة عادية للمجلس ش.و بتقديم تقرير عن مدى تنفيذ المداولات المتخذة في الدورات السابقة، وكذا متابعة مدى تنفيذ الآراء والمقترحات التي أبدأها المجلس وإطلاع رئيس المجلس بها. كما يقوم بإطلاع المجلس سنوياً عن نشاطات مصالح الدولة في الولاية الأمر الذي يمكن أن ينتج عنه مناقشة، و رفع توصيات إلى وزير الداخلية والسلطات الوصية.

كما يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وهو الذي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها. كما يؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة م.ش.و.

إضافة إلى الإختصاصات السابقة يقوم الوالي بإعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذها بعد مصادقة م.ش.و عليها، وهو الأمر بالصرف على مستوى الولاية. كما يسهر على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية، وأخيرا يبرم العقود والصفقات باسم الولاية.

2- إختصاصات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية فهو الذي يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة والتعليمات التي يتلقاها من كل وزير على حدة، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

ينشط الوالي ويراقب وينسق عمل مصالح الدولة المتواجدة عبر الولاية والمكلفة بمختلف قطاعات النشاط باستثناء: العمل التربوي، والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

وبما أن الوالي امتداد للسلطة المركزية وصاحب إختصاص شامل على مستوى الولاية فهو المكلف بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وهو المسؤول على المحافظة على النظام العام، ولهذا الغرض توضع تحت تصرفه مصالح الأمن في الولاية لتطبيق القرارات الضبطية التي يتخذها في هذا المجال.

كما يجوز له إذا قضت الظروف الإستثنائية أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة أو الدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير.

كما منح المشرع الجزائري للوالي صفة الضبط القضائي بموجب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، إذ له أن يقوم باتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لإثبات الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة. على أنه يتعين على الوالي في هذه الحالات تبليغ وكيل الجمهورية في 48 ساعة التالية لبدء هذه الإجراءات، وأن يتخلى عنها للسلطة القضائية التي تتولى متابعة الأمر بعد تسليمها الوثائق المدفوعة في الملف.

ونظرا لكثرة الإختصاصات التي يتمتع بها الوالي فإن المادة 126 من قانون الولاية نصت على إمكانية تفويضه توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا.

المبحث الثالث: الرقابة على المجالس الشعبية المحلية

إن استقلال الجماعات الإقليمية هو استقلال أصيل مصدره القانون وليس منحة من طرف السلطة المركزية، غير أن هذا الإستقلال ليس مطلق حيث تخضع الهيئات اللامركزية (البلدية والولاية) لعدة أنواع من الرقابة، تضمن عدم خروجها عن الأطر القانونية وضمانة للدولة بصيانة وحدتها السياسية وتحقيق التوازن بين المصلحة الوطنية والمصلحة المحلية، وضمانة للإدارة المحلية في حد ذاتها لحفظ استقلالها النسبي.

على أن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية، وإدارية تمارسها السلطة المركزية ورقابة قضائية يباشرها القضاء.

المطلب الأول: الرقابة البرلمانية

تقر مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر بحق البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة ومتابعة تنفيذها للسياسة العامة للدولة في مختلف المجالات، وهو ما يترتب عليه قيام البرلمان برقابة كل من الولاية والبلدية بطريقة غير مباشرة.

فالأعمال التي تقوم بها المجالس الشعبية المحلية هي مجموعة من الإختصاصات التي كانت تدخل أصلا في اختصاص السلطة المركزية، وإذا كانت هذه الأخيرة قد تنازلت عنها لبعض الهيئات المحلية المستقلة فإن ذلك لا يسلب البرلمان حقه في الرقابة على هذه الأنشطة. وعلى ذلك فإن البرلمان هو الذي يضع القوانين التي على أساسها يتم تحديد أنواع الوحدات المحلية، مستوياتها، اختصاصاتها. إضافة إلى ذلك تتبلور الرقابة البرلمانية على الجماعات المحلية فيما يلي:

تقدم الحكومة بيانا سنويا عن سياستها العامة بما في ذلك نشاط وإنجازات الإدارة المحلية إلى المجلس الشعبي الوطني وفي هذا البيان تقرير خاص بوزارة الداخلية (المادة 111 من دستور 2020).

يجوز لأعضاء المجلس الشعبي الوطني توجيه الأسئلة والإستجابات إلى الوزير المختص بالإدارة المحلية (وزير الداخلية) بصدد المسائل التي تدخل في اختصاصه، وذلك بهدف توضيح بعض الأمور المتعلقة بالجماعات الإقليمية (المادة 158 من دستور 2020).

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية

يقصد بها مجموعة السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة فهي ركن من أركان نظام الإدارة المحلية.

تصدر الرقابة الإدارية عن السلطات المركزية في الدولة وهي تختلف ضيقا واتساعا باختلاف المفاهيم السائدة في الدولة وبحسب نظرتها للهيئات المحلية ومدى رغبتها في توسيع اختصاصاتها بحرية كبيرة.

على أن الرقابة الإدارية لا تتقرر إلا بنص القانون باعتبارها استثناء من الأصل العام وهو استقلال الهيئات اللامركزية "لا وصاية دون نص"، وليس ذلك فحسب بل يجب أن تمارس في حدود الأهداف المرسومة لها فهي ليست قيد للحد من حرية وحركة المجالس المحلية و لا تصدي لأخطائها، بل إنها وسيلة للوقاية من الوقوع في الأخطاء ورفع لمستوى الأداء وهي تمارس بصور متعددة.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على البلدية

تنصب هذه الرقابة على الأشخاص وعلى الأعمال وتمتد لتشمل المجلس الشعبي البلدي كهيئة.

أولا: الرقابة على الأشخاص

بداية لا بد من التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء م.ش.ب. فموظفوا البلدية يخضعون للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الأمين العام أما بالنسبة لأعضاء م.ش.ب. فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة أساسا في الوالي وتمثل في الإيقاف، الإقصاء، والإستقالة التلقائية.

➤ **الإيقاف:** إيقاف العضو يعني تجميد عضويته بصفة مؤقتة وهو يسري على العضو المتابع جزائيا بسبب جنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام كأن يختلس أموالا عمومية أو ارتكاب فعل محل بالشرف، أو أصبح في وضع لا يمكنه معه الإستمرار في متابعة أشغال المجلس كوجوده ضمن تدابير الحبس الاحتياطي، مما لا يتصور معه تمتعه بالصفة الإنتخابية بوجوده داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان الحبس المؤقت (المادة 43 من قانون البلدية).

على أن التوقيف يبقى مستمرا إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا تحققت البراءة فإن العضو المنتخب يلتحق فورا وبقوة القانون بالمجلس لممارسة مهامه، بعد أن يسلم العضو المعني وثيقة القرار النهائي لإثبات البراءة إلى رئيس (م.ش.ب.). يتم التوقيف بقرار من الوالي باعتباره سلطة وصية.

➤ **الإقصاء:** هو إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة تؤدي إلى إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون (المادة 44 من قانون البلدية). فإذا كان الأصل أن الحياة التمثيلية للعضو تنتهي بالطريقة نفسها التي أتى بها إلا أنه قد تطرأ أحداث تزعزع من المراكز القانونية للأعضاء فيصبحون عرضة للمسائلة الجنائية طبقا لما ورد في المادة 43 من قانون البلدية وتثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي يكون سببا لتجريدهم من العضوية بشكل نهائي.

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي يتم بناء على مداولة م.ش.ب يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء (المادة 44، 40 من قانون البلدية الفقرة 2).

➤ **الإستقالة التلقائية:** تمثل هذه الحالة إضافة نوعية لقانون البلدية لسنة 2011 على خلاف القانون القديم 90-08 حيث نصت المادة 45 من قانون 11-10 : " يعتبر مستقिला تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".

يتضح من خلال هذا النص رغبة المشرع في إلزام الأعضاء بحضور جلسات المجلس وإعطائها العناية اللازمة لمناقشة قضايا المواطنين المحلية، كما وفر للمنتخب المتغيب ضمانات تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه.

ثانيا: الرقابة على الأعمال

تمارس السلطة المركزية الوصاية على مداولات م.ش.ب. وتعتبر من أهم مظاهر الرقابة وأخطرها على استقلالية القرار البلدي تجاه المركز، تمارس بوسائل مختلفة تتمثل في التصديق ، الإلغاء والحلول.

➤ **التصديق:** على الرغم من أن م.ش.ب. هيئة مداولة رئيسية إلا أن المشرع أخضع بعض مداولات المجالس الشعبية لرقابة السلطة المركزية من خلال اشتراطه تصديق هذه الأخيرة عليها.

فالتصديق هو عمل قانوني صادر من سلطة وصائية يتقرر بمقتضاه بأن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية بخصوص قرار بلدي أو ولائي لاعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة.

بناء على ذلك لا تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ دون مصادقة الوالي عليها، ويكون التصديق ضمنيا أو صريحا.

1- التصديق الضمني: لا تعتبر مداوات م.ش.ب. نافذة وسارية المفعول إلا بعد عرضها على جهة الوصاية ، على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها لديها إلا ما استثني منها بنص يستوجب غير ذلك، وهو ما صرحت به المادة 56 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية. وذلك من أجل تمكين الوالي من إعطاء رأيه حول مشروعيتها، فإن سكت بعد مرور تلك المدة دون إقرارها فإن ذلك يعد بمثابة تصديق ضمني. ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وبفوات هذه المدة تعتبر بمثابة مصادقة.

2- التصديق الصريح: يتمثل في إمهار مداوات م.ش.ب. بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها بأن يقوم الوالي بالتصديق المعلن صراحة بموافقة على هذه المداوات وبالتالي فهي استثناء من الأصل المتمثل في التصديق الضمني وقد حددها القانون في المادة 57 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية كالاتي:
"لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية".

على أن الجدير بالإشارة أن التصديق الصريح قد يتحول إلى تصديق ضمني إذا تجاوزت هذه المداوات 30 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية. فنكون أمام موافقة ضمنية لسكوت الوالي وعدم إعلان قراره، لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ بما يفترض خلوها من عيوب اللامشروعية وذلك حماية للمدولات المتخذة بالمجالس الشعبية البلدية من تعسف الولاية وتعطيل المصالح المحلية للبلديات.

➤ **الإلغاء:** هو إجراء تقوم بمقتضاه جهة الوصاية بإزالة وإنهاء قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، وتتجسد سلطة الإلغاء في حق السلطة الوصية في إبطال أعمال م.ش.ب. في حالات معينة وتمثل هذه الحالات في نوعين من البطلان مطلق ونسبي.

1- **البطالان المطلق:** صرحت المادة 59 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية على أنه تبطل بقوة القانون

مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها

- غير المحررة باللغة العربية

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

بتفحص هذا النص يبدو جليا أن المشرع حرص على حمل البلدية على الخضوع للنظام القانوني للدولة واتباع أحكامه وتدرج قواعده على نحو يضمن عدم خروجها عنه وإبقائها ضمن إطار دولة القانون.

2- **البطالان النسبي:** دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري يجوز للوالي أن يقوم

بالغاء بعض مداولات م.ش.ب. إذا ما شاب موضوعها ما يرمي إلى الإنحراف عن المصلحة العامة

والإنجرار وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيهم الرئيس بأسمائهم الشخصية أو

أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم وذلك بتعارض مصالحهم ومصالح

البلدية.

لذلك أزم المشرع كل عضو بالتصريح لرئيس م.ش.ب. أو يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو في

وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به. وبالربط مع المادة 28 من قانون البلدية نجد أنها أوجبت على رئيس م.ش.ب.

التأكد من ذلك ومنعت صراحة على كل عضو حضور هذا النوع من الجلسات.

على أن إبطال المداولة يتم بقرار معلل من الوالي بحسب نص المادة 60 من قانون 11-10 المتعلق

بالبلدية، غير أن الملاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يمكن فيها للوالي طلب الإبطال. وذلك خلافا للقانون

القديم 90-08 الذي حدد هذه المدة بشهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع المداولة للولاية.

إلا أنه وضمنا للسير الحسن لأعمال م.ش.ب. فإن المشرع لم يشأ أن يجعل هذا المجلس تحت رحمة سلطة

الوصاية حيث سمح للمجلس الشعبي البلدي برفع تظلم إداري إلى الجهات المختصة أو الطعن في قرارات الوالي

القاضية ببطالان تلك المداولات أو المعلن إبطالها، أو التي رفض المصادقة عليها أمام الجهة القضائية المختصة وذلك

وفقا للشروط و الأشكال الجاري العمل بها (المادة 61 من قانون البلدية).

➤ **الحلول:** هو قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا محل الإدارة المحلية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو إهمال أو لعجز.

ولما كان إجراء الحلول أشد أنواع الرقابة وأخطرها فقد أخضعه المشرع لجملة من الشروط والإجراءات هي كالاتي:

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلا بنص يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، فلا يمكن لسلطة الرقابة ممارسة حق الحلول كلما تصرفت الإدارة المحلية بما لا يروق لها.
- أن تتعاضد الإدارة المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية.
- إعدار السلطة الوصية للإدارة المحلية وتبنيها بضرورة القيام بالعمل ومنحها أجلا لذلك، فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب بما يعني أنها رضيت بالحلول.

وقد حدد قانون البلدية 10-11 الحالات التي يجوز فيها للوالي أن يحل محل السلطة البلدية للقيام بالأعمال الموكلة لها وذلك على النحو التالي:

- يتخذ الوالي كل الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الإستقرار واستمرار الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية (المادة 100 من قانون البلدية).
- امتناع رئيس م.ش.ب عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، ويتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني (المادة 101 من قانون البلدية).
- تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبية تمكن الوالي من إيداعها تلقائيا في أرشيف الولاية بعدما يتبين له أن ظروف حفظها تعرضها للإتلاف (المادة 142 من قانون البلدية).
- يستعمل الوالي سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية كنفقات أجور المستخدمين مثلا والتي لم يصوت عليها م.ش.ب، كما يضبط الوالي الميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة للمرة الثانية أي بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطائه مهلة للتراجع والتصويب وفق ما نصت عليه المادة 138 من قانون البلدية.

- يتدخل الوالي كذلك بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها بعد أن امتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية (المادة 184 من قانون البلدية). كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود اختلالات داخل المجلس في دورة غير عادية لهذا الغرض (المادة 186، 102 من قانون البلدية).

ثالثا: الرقابة على المجلس كهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حق سلطة الوصاية في حل المجلس الشعبي المعبر عن إرادة الشخص المعنوي، فالحل هو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام م.ش.ب. بإزالته قانونيا بما يستتبع تجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها وذلك وفقا للحالات التي حددها المادة 46 من قانون البلدية:

- خرق أحكام دستورية: صيانة لدولة القانون يجب على كل المؤسسات في الدولة خضوعها للنظام القانوني للدولة.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: عندما تصدر الجهات القضائية قرارها بهذا الشأن، فالأمر يعني أن هناك خروقات كبيرة رافقت العملية الانتخابية مما استدعى إلغائها.
- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: تتحقق هذه الحالة حين يفصح كافة الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية بالمجلس.
- وجود اختلالات خطيرة في التسيير بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: وذلك حرصا على حماية مصالح المواطنين واطمئنائهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم: لا فائدة من بقاء المجلس إذا لم يوفر النصاب القانوني اللازم.
- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له: قد يؤدي الإختلاف والتمايز السياسي في م.ش.ب. إلى خلاف يؤثر على السير المنتظم والعادي للبلدية بما يستوجب الحل على الرغم من إعدار الوالي لتحقيق الوفاق والتقارب.
- اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: يكون الحل في هذه الحالة نتيجة طبيعية يتحقق على إثر تقسيم إقليمي جديد.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

ولما كان الحل من أخطر مظاهر الرقابة التي تواجه المجلس المنتخب من الوصاية فإنه يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. على أن يعين الوالي خلال 10 أيام بعد حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

يتبع حل المجالس انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وفي حالة الظروف الإستثنائية التي تحول دون إجراء الانتخابات يعرض الوزير المكلف بالداخلية تقريره على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا يمارس المهام المسندة للمجلس الشعبي البلدي حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد مع السعي إلى تنظيم انتخابات جديدة في حال توافر الظروف المناسبة (المادة 51 من قانون البلدية).

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الولاية

تتجلى مظاهر رقابة السلطة الوصية على (م.ش.و) في الرقابة على الأشخاص ، على الأعمال، والرقابة على المجلس كهيئة.

أولا: الرقابة على الأشخاص

تتمثل مظاهر الرقابة على أعضاء (م.ش.و) في الإيقاف، الإقصاء، الإقالة أو التخلي عن العهدة

➤ **الإيقاف** : هو توقيف العضوية مؤقتا أي تجميدها لحين زوال ما يشوب عضو (م.ش.و) من مطاعن تمنع استمراره في ممارسة عهده بصفة صحيحة، بسبب متابعته قضائيا بجناية أو جنحة ذات صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، طبقا لما نصت عليه المادة 45 من قانون الولاية.

على أن التوقيف يثبت بقرار معلل من وزير الداخلية بناء على مداولة م.ش.و التي تقر ذلك، بما يفيد أن الوزير ماهو إلا كاشف عن إرادة المجلس. وفي حالة صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة يقضي بالبراءة يستأنف عضو م.ش.و تلقائيا مهامه الانتخابية.

➤ **الإقصاء**: يفقد عضو م.ش.و عضويته بشكل نهائي إما بصدور حكم جزائي نهائي بإدانتته، أو لوجوده في إحدى حالات عدم القابلية للإنتخاب أو حالات التنافي المنصوص عليها قانونا. على أن يتم

الإقصاء بمدولة للمجلس الشعبي الولائي ثم يستصدر وزير الداخلية القرار الذي يكشف عن ما تداول فيه أعضاء المجلس وفقا لما نصت عليه المادتين 44 و 46 من قانون الولاية.

على أن قرار الإقصاء في الحالة الثانية يمكن أن يكون محل طعن أمام مجلس الدولة كضمانة للعضو المقصى (المادة 44 قانون الولاية)

➤ **التخلي عن العهدة:** سميت هذه الحالة في قانون البلدية بالإستقالة التلقائية في حين أطلق عليها قانون الولاية التخلي عن العهدة. وقد نصت عليها المادة 43 من قانون الولاية "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة".

وعليه فإن تجريد العضو من صفة المنتخب مرده محاربة غيابات الأعضاء ولا مبالاتهم في الإلتزام بالمشاركة في الأشغال ومتابعتها دون مبرر مقبول.

يثبت التخلي عن العهدة من طرف م.ش.و دون تقديم أي ضمانة للمنتخب للدفاع عن نفسه خلافا لقانون البلدية الذي أتاح له فرصة سماع أقواله.

ثانيا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تأخذ صور الوصاية على أعمال م.ش.و كل من التصديق، البطلان والحلول في شبه كبير مع م.ش.ب وذلك على النحو التالي:

➤ **التصديق:** و يأخذ شكلين، ضمني وصريح

1- **التصديق الضمني:** تقضي القاعدة العامة باعتبار مداولات (م.ش.و) نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية وذلك تطبيقا لنص المادة 54 من قانون الولاية، بما يدل على قبولها ضمنا من سلطة الوصاية وعدم معارضتها.

2- **التصديق الصريح:** حددت المادة 55 من قانون الولاية مداولات م.ش.و التي تحتاج إلى إقرارها صراحة من طرف سلطة الوصاية بنصها: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه (02) شهرين مداولات م.ش.و المتضمنة ما يأتي:

-الميزانيات والحسابات

-التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله

- اتفاقيات التوأمة

- الهبات والوصايا الأجنبية.

➤ **البطلان:** يعتبر البطلان وسيلة رقابية لاحقة لسلطة الوصاية حيث لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من م.ش.و فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، على أن البطلان يكون إما مطلقا أو نسبيا.

1- **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بطلانا مطلقا بحكم القانون المداولات الواردة بنص المادة 53 من قانون الولاية.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات
- الماسة برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس
- المتخذة خارج مقر م.ش.و مع مراعاة أحكام المادة 23 التي تشير إلى إمكانية عقد مداولات م.ش.و في مكان آخر من إقليم الولاية بتحقيق حالة القوة القاهرة.

وبخلاف القانون القديم الذي كان يتيح لوزير الداخلية إبطال هذه المداولات بقرار مسبب ولرئيس م.ش.و الطعن في هذا القرار فإن القانون الجديد للولاية (07/12) مكن الوالي من إقرار بطلان هذه المداولات عن طريق رفع دعوى قضائية للمحكمة الإدارية المختصة، دون قيد زمني أي متى تبين له أن المداولة تشكل إحدى الحالات الباطلة بقوة القانون.

2- **البطلان النسبي:** سعيا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي وخدمة للمصالح المحلية

لا الشخصية، نص قانون الولاية في المادة 56 على حضر أعضاء م.ش.و أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى

الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم، وألزم كل عضو في م.ش.و. بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام م.ش.و.

على أن مخالفة هذا الحظر يعرض المداولة للإبطال، الذي يحق للوالي إثارته خلال 15 يوما من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة. كما يجوز أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها عن طريق إرسال طلب إلى الوالي خلال 15 يوما بعد إصاق المداولة. هذا الأخير الذي يتولى رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلان المداولة المخالفة لأحكام المادة 56 و 57 من قانون الولاية.

➤ **الحلول:** يمكن لسلطة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية أن تحل محل م.ش.و. عندما يرفض أخذ القرارات الملزمة قانونا، فالحلول في هذه الحالة ضيق ومحدود يتعلق بالجانب المالي أي الميزانية وذلك في حالة عدم مصادقة م.ش.و. على ميزانية الولاية (المادة 168 قانون الولاية)، حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية وعدم قيام (م.ش.و.) بامتصاص هذا العجز وضمان التوازن. ففي هذه الحالات يتدخل وزير الداخلية ويحل محل م.ش.و.

ثالثا: الرقابة على الهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حل م.ش.و. ، وقد تناولت المادة 48 الحالات التي يترتب عليها حل م.ش.و. على سبيل الحصر كما بين المشرع الطريقة والكيفية التي يتم بها هذا الحل (المادة 47 قانون الولاية) وذلك على النحو التالي:

يتم حل م.ش.و. وتحديد كليا :

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء م.ش.و.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
- عندما يكون عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

أما عن الجهة الجهة المختصة بالحل، يتولى رئيس الجمهورية حل م.ش.و بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. على أن يتبع الحل تعيين وزيرالداخلية لمندوبية ولائية باقتراح من الوالي وذلك خلال 10 أيام تخول لها ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون والتنظيم المعمول به. تنتهي مهمة المندوبية فور تنصيب م.ش.و الجديد (المادة 49 من قانون الولاية).

يجب أن تتبع حل المجالس الشعبية الولائية انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية الجارية.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية

هي أكثر أنواع الرقابة فعالية من حيث حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، إذ تمثل ضمانة أكيدة لمبدأ المشروعية وتكفل احترام الإدارة المحلية في تصرفاتها لأحكام القانون. وهي التي يباشرها القضاء على أعمال الإدارة المحلية بعد وقوع الخطأ، فهي تتم عن طريق الإلغاء والتعويض وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عنها، من خلال مباشرتها لأعمال مادية وقانونية مما يدفعها إلى احترام القانون وتفادي الأخطاء الموجبة للمسؤولية.

ولما كان النظام القضائي في الجزائر مزدوجا فإن المحاكم الإدارية هي التي تختص بالفصل في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات الجماعات المحلية كدرجة أولى، في حين يختص مجلس الدولة بالإستئناف والطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية.