



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
Université Echahid Hamma Lakhdar-El-Oued

جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي
Université Echahid Hamma Lakhdar-El-Oued

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي
البلدي في ظل القانون 10-11

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالبتان:

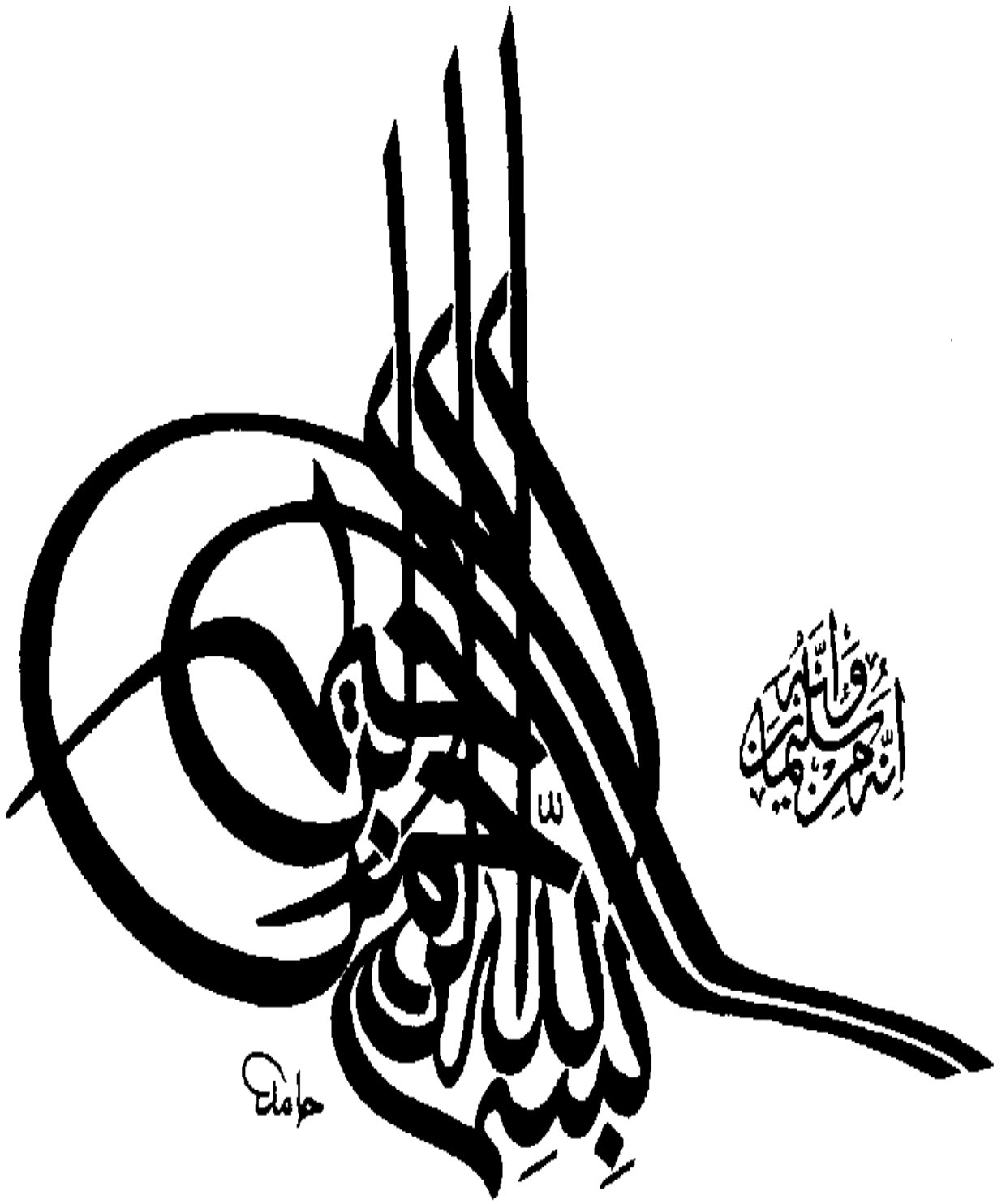
أسماء زاوي

حنان سعدوني

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	د. جمال ونوقي
مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أ. غنية نزلي
مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	أ. الصادق بن عزة

السنة الجامعية 2017/2016



بسم الله الرحمن الرحيم

" و قل اعملوا فسيرى الله عملكم و رسوله
و المؤمنون و ستردون إلى عالم الغيب و الشهادة
فينبئكم بما كنتم تعملون "

صدق الله العظيم

الآية 105 من سورة التوبة.

إهداء

الحمد لله الذي أمطر علينا من وابل فضله فيسر لنا السبل ووفقنا إلى بلوغ المقصد.

جميل أن تحس أنك على مشارف الوصول...

أن تقطف ثمارا أينعت بعد جهد....

أن تهديها إلى كل من ساعدك.....

أهدي هذا العمل إلى من قال سبحانه و تعالى فيهما "وقضى ربك أن لا تعبد إلا آياه و

بالوالدين إحسانا"

إلى أروع وأسمى وأغلى وأحن شيء في الوجود إلى:أمي الحبيبة أطال الله عمرها التي جعلت

راحتي من أهم اهتماماتها إضافة إلى كل الحب والدعوات التي كانت تصاحبني دائما أينما

ذهبت. إلى مبعث الحماس و التشجيع و رمز العطاء إلى من حرص على تعليمي منذ نعومة

أظافري وكل أمله أن أنجح و أصل إلى مراتب عليا.....أبي الغالي العزيز.

إلى: زهور بستاني و سندي في الحياة إخوتي وأخواتي: يوسف، وبشير في الخدمة الوطنية،

وهدى ورقية وزوجها مبروك، وإيمان وخطيبها العربي.

إلى جدتي أطال الله عمرهما وحفظهما ورعاهما : عائشة، و العطرة

إلى جميع الأخوال والخالات والأعمام والعمات

إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم

إلى صديقاتي

إلى ينابيع العلم والمعرفة.....

إلى أساتذتي الأجلاء في كلية الحقوق والعلوم السياسية بالوادي وخاصة إلى الأستاذة المشرفة

: نزلي غنية وفقها الله .

إلى من لا أنكر فضله وسأسعى لمجده.....وطني الجزائر.

نزاوي أسماء

إهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

إلى من جرع الكأس فارغا ليسقيني قطرة حب

إلى من كلت أنامله ليقدم لنا لحظة سعادة

إلى من حصد الأشواك ليمهد لي طريق العلم

"رحمك الله أبي الغالي"

إلى الشمعة التي تحترق لتضيء الطريق أمامي، إليك يا من نزلت من أجلي دموعك

إليك يا أعظم ما عندي "أمي"

إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي

"إخوتي و أخواتي الأعزاء"

إلى من كنت لهم القدوة وسأظل كذلك آملت منهم الوصول إلى أعلى المستويات العلمية

"أبناء الإخوة والأخوات الأعزاء"

إلى أساتذتي الأجلاء من الطور الإبتدائي إلى الجامعي وأخص بالذكر الأستاذة

تزلي غنية"

المشرفة

إلى كل من إختار موضعا بقلبي ، أهدي إليكم هذا العمل

حنان سعدوني

مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة، التي تختار أسلوبها الإداري بما يضمن ويحقق مصالحها ومصالح شعوبها من جهة وظروفها المختلفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية من جهة أخرى، وبمعنى آخر تلبية حاجياتها العامة المتزايدة مع التطور الحاصل، وبشكل عام يرتكز التنظيم الإداري على أسلوبين أساسيين أولهما أسلوب المركزية الإدارية أي حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة دون مشاركة هيئات أخرى فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة بحيث لها كافة الصلاحيات والاختصاصات ولا يبيت في شأن من شؤونها دون الرجوع إليها، والأسلوب الثاني فهو اللامركزية الإدارية والتي هي توزيع الوظائف الإدارية بين الأجهزة المركزية في العاصمة وسلطات لامركزية إقليمية هيئات محلية أو مصلحة مستقلة عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية وتمتعها بنوع من الاستقلال، بحيث تباشر وظيفتها تحت رقابة السلطة المركزية .

والجزائر على غرار باقي الدول أخذت بنظام اللامركزية الإدارية وعملة على إرساء إدارة محلية تتماشى حسب متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية من الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، حيث سعت الدولة إلى تأسيس تنظيمات لامركزية، وذلك من خلال تبني جميع الدساتير الجزائرية إلى مبدأ اللامركزية، وتجسد من خلال الصلاحيات والاختصاصات الواسعة التي أسندت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات، ولقد قسم المشرع الجماعات المحلية تقسيما ثنائيا قائما على الولاية والبلدية وجعل هذه الأخيرة قاعدة للامركزية وأساسها .

وطبقا لنص المادة 15 من القانون الجديد 10-11 المتعلق بالبلدية تتوفر البلدية على هيئة مداولات " المجلس الشعبي البلدي " وهو مجلس منتخب وجهاز للمداولات وهو الجهاز الأساسي في البلدية الذي يدير ويشرف على إدارة شؤونها.

ولقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما يتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية 10-11، لاسيما الفصل الأول من القسم الثاني من المواد من 16 إلى 61 بحيث نظم كيفية عمله ولجانه ووضعية المنتخب ونظام المداولات،

هذا الأخير الذي هو أحد أدوات سير المجلس الشعبي البلدي وهي مضبوطة بقيود وقواعد وتعالج فيها الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته وتخضع أعماله إلى كل مظاهر الرقابة احتراماً لمبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال وتطابقها مع دستور الدولة وهي رقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة يرد ذكرها في تشريع الإدارة المحلية، وهذا ضمن إطار مبين قانوناً وبإجراءات وضمادات بما يحفظ مكانة المجلس الشعبي البلدي واستقلالته .

وفي ظل الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي البلدي نجد المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية الممارسة على هذا المجلس في ظل قانون البلدية 10-11، محاولاً في نفس الوقت المحافظة على التوازن بين المصالح في إطار الاستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة .

أسباب اختيار الموضوع :

إن الأسباب والدواعي الموضوعية التي أدت بنا إلى اختيار هذا الموضوع ترجع إلى محاولة إظهار أهمية الرقابة الوصائية ودورها في التأكد من حسن سير عمل المجلس الشعبي البلدي من ناحية، ومن ناحية أخرى معرفة المستجدات القانونية التي جاء بها قانون البلدية 10-11 فيما يتعلق بمظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي والجهة الممارسة لها وإجراءاتها وضماداتها .

أما الأسباب الذاتية لاختيارنا لهذا الموضوع فتتمثل في :

- رغبتنا في تحصيل البحث العلمي .
- هذا الموضوع يندرج ضمن تخصص القانون الإداري لذا رغبتنا في معالجته نظراً لميلنا الخاص لهذا الفرع من القانون .

أهمية الدراسة :

يكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال الأهداف التي تسعى إليها دراستنا وذلك في محاولة استقلال بحثنا وتخصيصه بالرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، هذا الموضوع الذي تناوله أساتذة وباحثون في جزئيات دراساتهم السابقة، كما تكمن أهميته كذلك في البعد الذي يحظى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال اهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس الشعبية المحلية منها المجلس الشعبي البلدي، وتدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية 10-11

10، بالإضافة إلى التحقق من قيام المجلس الشعبي البلدي بمهامه دون إهمال أو انحراف، ولمعرفة مدى تكريس المشرع لهذه الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية على أعمال هذا المجلس من منظار القانون 10-11 .

صعوبات الدراسة :

نشير إلى أنه في سبيل إنجاز هذه المذكرة واجهتنا بعض الصعوبات والمتمثلة أساسا في نقص المراجع المتخصصة في الموضوع وقلتها، لأن هذه الدراسة مرتبطة أساسا بقانون البلدية الجديد 10-11 ولم يتم التوسع في دراسته من قبل دارسي القانون، لذا كانت الجهود منصبية في إطار ما تم العثور عليه، لذا حاولنا قدر المستطاع الإلمام بجميع جوانب الموضوع .

الدراسات السابقة :

فيما يخص الدراسات السابقة حول موضوع البحث فلم يتم تناول الموضوع بصفة مستقلة، وإنما ظهر كجزئيات في هذه الدراسات أهمها : رسالة دكتوراه لفريدة مزباني بعنوان المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددة السياسية في التشريع الجزائري، ورسالة ماجستير لعميور إبتسام بعنوان نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم

منهج الدراسة :

إن طبيعة هذه الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي و التحليلي كأساس لها من خلال الدراسة النظرية للرقابة الوصائية وذلك بتحديد مفهومها وأهدافها وأساليبها ووصف لمختلف مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وكذا تحليلنا لنصوص مواد القانون 10-11 ولاسيما المتعلقة بالمجلس الشعبي البلدي في سير المجلس ونظام مداولاته والرقابة الممارسة عليه من طرف السلطة الوصائية ، مع اعتمادنا في بعض الحالات على المنهج المقارن لمقارنة النصوص القانونية القديمة بنظيرتها في القانون الحالي .

إشكالية الدراسة :

إن دراسة موضوع الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في إطار القانون الحالي يجرنا بلا شك في النظر لمجموعة هامة من الملاحظات والنقاط الجوهرية يمكن الإلمام بها من خلال الإشكالية التالية :

ما هي أهم المستجدات التي جاء بها قانون البلدية 10-11 فيما يتعلق بمظاهر رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ؟
ومن خلال هذه الإشكالية نطرح التساؤلات الفرعية التالية :
- فيما يتمثل النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي ؟
- ما المقصود بالرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ؟
- ما هي مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي ؟
وقد اعتمدنا في هذا البحث على فصلين أساسيين حيث خصصنا الفصل الأول لمعالجة النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال دراسة تشكيل المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته كمبحث أول، كما تناولنا في المبحث الثاني نظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

أما الفصل الثاني فعالجنا فيه رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي وخصصنا له مبحثين اثنين الأول تطرقنا فيه إلى الرقابة الوصائية والسلطات المركزية الممارسة لها والثاني تناولنا فيه مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي .
تمت الدراسة في ظل قانون البلدية 10-11 الجديد خاصة فيما يتعلق بالتعديلات التي مست عنوان البحث (الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11) .

الكلمات المفتاحية

- ج.د : الجريدة الرسمية
- ق.ب : قانون البلدية .
- ق.و : قانون الولاية .
- د.ج : الدستور الجزائري .
- م : المادة .
- ف: الفقرة
- ط1: الطبعة الأولى .

الفصل الأول

النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية¹، والوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية وتجسيد مبدأ المشاركة الجماعية، وأداة لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي خاصة بعد التغييرات السياسية والتعددية الحزبية التي عرفتها الجزائر، فقد عرفه أحد الباحثين على أنه الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الأساسية بالبلدية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية كما يعتبر أقدر الأجهزة عن التعبير عن المطالب المحلية².

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي هو جهاز للمداولة تتجسد فيه الديمقراطية في وجود جهاز جماعي منتخب، ويتم انتخابه لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، وتجرى الانتخابات في الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية .

ونظرا للمكانة المهمة التي يحتلها المجلس الشعبي البلدي جعل منه الدستور الجزائري الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما جعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³.

بحيث يعتبر القانون العضوي 10-11 المتعلق بالبلدية هو الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي بحيث ينظم كيفية عمل المجلس ولجانه ونظام مداولاته ، بينما ترك مسألة تكوينه وانتخابه للقانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات.

على ضوء ما تقدم سنحاول التطرق من خلال هذا الفصل إلى تشكيل المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته في المبحث الأول ثم إلى تسيير عمل المجلس الشعبي البلدي في المبحث الثاني .

1 - قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري في الجزائر ، باتنة، الجزائر ، 2011، ص 214 .

2 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجزائرية ، الطبعة الثانية، الجزائر ، 1982، ص 156,157 .

3 - دستور الجزائر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/02، المؤرخ في 2002/04/10، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، لسنة 2008. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16، المؤرخ في 2016/03/06، المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 2016/03/07، ص 8 .

المبحث الأول

تشكيل المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته

إن طريقة تشكيل المجلس الشعبي البلدي تختلف من دولة إلى أخرى، فهناك من يعتمد في تشكيله على أسلوب الانتخاب، وهناك من يعتمد على أسلوب التعيين، حيث أن المشرع الجزائري اعتمد في تشكيله للمجلس الشعبي البلدي على أسلوب الانتخاب¹، وهذا ما صرح به في الفصل الأول من الباب الثاني في الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية في القسم الأول في الأحكام المشتركة بموجب المادة 65 من القانون المتعلق بنظام الانتخابات، على أن المجلس الشعبي البلدي يتشكل أعضاؤه ويتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بالانتخاب وبطريق الاقتراع النسبي على القائمة ولمدة خمس سنوات كاملة². ويقوم المجلس الشعبي البلدي بممارسة صلاحياته المخولة له بموجب القانون لتسيير الشؤون العامة داخل البلدية طبقا للمبادئ المحددة في المادتين الثالثة والرابعة من القانون رقم 10-11³.

ومن خلال هذا المبحث سنقوم ببيان طريقة انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وكيفية تشكيل لجانه في المطلب الأول، وإلى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي التي نظمها قانون البلدية 10-11 السالف الذكر من المادة 103 إلى المادة 124 في مطلب ثان.

المطلب الأول

انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتشكيل لجانه .

يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء المنتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب الاقتراع العام السري والمباشر وبطريقة الاقتراع النسبي على القائمة الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية السالف ذكرها، وذلك لمدة خمس سنوات⁴.

¹ - أميرة بطوري ، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الألفية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، قسنطينة، الجزائر، 2016 ، ص 18 .
² - المادة 65 من القانون 10-16، مؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016، ص 9 .
³ - المادة 34 من القانون 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011 متعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37 ، الصادرة في 03 يولي 2011، ص 4.
⁴ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014، ص 199 .

ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية الناتج عن الإحصاء العام للسكان ، وعموما فهو يتراوح ما بين 13 - 43 عضو طبقا للمادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات بالتفصيل الآتي:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة

- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة

- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة

- 23 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة

- 33 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة

- 43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة

فالحده الأدنى لتشكيلة المجلس الشعبي البلدي رفعت مقارنة بقانون الانتخابات القديم،

حيث كانت تنص المادة 97 منه على 7 أعضاء فقط¹ ، بينما نصت المادة 80 من قانون

16-10 السالف الذكر إلى أن الحد الأدنى لتشكيلة المجلس هي 13 عضوا.

فمن الملاحظ أن العدد الجديد في القانون 16-10 مقارنة بالقانون العضوي القديم يفتح

فرص أكثر الالتحاق سكان البلدية بالمجلس الشعبي البلدي، وهو عدد يتناسب ومبدأ المشاركة

في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي كما يدعم من جهة أخرى نظام التعددية الحزبية

ويمكن المجلس من تشكيل لجان الدائم² وأخرى خاصة من خلال مداولة للقيام بصلاحيات

تمنح لها في حدود صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول

انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى قانون الانتخاب الجديد الذي صدر بموجب

القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات حيث نصت الفقرة الأولى من المادة

65 على ما يلي: " ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لعهدتها خمس

(5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة" وقد جاء في المادة 66 " توزع المقاعد

المطلوب شغلها من القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع

¹ - المادة 97 من القانون العضوي 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول، الصادرة في 14 يناير 2012 ، ص 22 .

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2015، ص 364 .

تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، ولا تؤخذ في الحسابان عند توزيع المقاعد ، القوائم التي لم تحصل على 7 % على الأقل من الأصوات المعبرة عنها ."

وعليه يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي بطريقة الانتخاب العام والمباشر دون وساطة ، وهو انتخاب من درجة واحدة ، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى دراسة ثلاث عمليات يمر بها تشكيل المجلس الشعبي البلدي، بداية بعملية الترشح ثم العملية الانتخابية وأخيرا إلى عملية الفرز وإعلان النتائج .

أولا : عملية الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي وشروطها.

لقد وضح المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات في المادة 65 منه؛ أن المجلس الشعبي البلدي ينتخب لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة، وتجرى الانتخابات دائما في ظرف ثلاثة أشهر (3) التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية.

ولقد كفل الدستور الجزائري احترام مبدأ المساواة بين المواطنين، ومنها حق تقلد المهام في المجالس المحلية المنتخبة ومنها المجلس الشعبي البلدي ¹ ، لكن مبدأ المساواة قيده المشرع الجزائري بتوافر جملة من الشروط حددها القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات ، منها شروط موضوعية و أخرى شكلية يجب أن تتوفر في المترشح.

1- الشروط الموضوعية للترشح

لم يتعرض قانون الانتخابات تحديدا و مباشرة وصراحة إلى كافة الشروط الموضوعية الواجب توافرها في المترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي.

لكن ورد في نص المادة 79 من قانون الانتخابات 16-10 مجموعة شروط وهي :

أ- استيفاء المترشح للشروط المنصوص عليها في المادة 03 من نفس القانون العضوي للانتخابات المعمول به، و كذا تسجيله في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها، حيث يعتبر ناخبا كل مواطن- جزائري كان من أم جزائرية- بلغ 18 سنة من العمر، و كان متمتعا بجميع الحقوق المدنية و السياسية، و لم يكن موجودا في إحدى حالات فقدانه الأهلية التي يحددها التشريع المعمول به.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 143 .

ب - شرط سن الثالثة والعشرون على الأقل يوم الاقتراع : فالسن الواجب توافره في المترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي أو لرئاسته وهو 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع حسب ما جاء في نص المادة 3/79 من القانون العضوي 10-16

ج - شرط الجنسية الجزائرية : وقد أورد المشرع الانتخابي شرط الجنسية دون تحديد طبيعتها وبذلك يستوي أن تكون الجنسية الجزائرية للمترشح أصلية أم مكتسبة¹.

د - تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية، سواء كان المترشح قد أدى واجب الخدمة الوطنية أو أعفي منها فهو ملزم بإثبات ذلك.

هـ - شرط عدم كون المترشح مدانا بحكم نهائي بسبب تهديد النظام والإخلال به يعد هذا الشرط غامضا نظرا لغموض ماهية الأفعال المجرمة والمعاقب عليها المعتبر تهديدا للنظام العام والإخلال به، بمعنى ألا يكون المترشح قد حكم عليه بجناية ولم يرد اعتباره، أو بالجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حقه في الانتخاب و لم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية، و هو ما نصت عليه المادة 79 الفقرة الخامسة من قانون الانتخابات 10-16.

2- الشروط الشكلية للترشح

يقصد بها مجموعة الإجراءات الضرورية لتقديم الترشح وقد أوردتها قانون الانتخابات

10-16 يعتبر إيداع القائمة التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة قانونا لدى الولاية تصريحا بالترشح يقدم هذا التصريح الجماعي أحد المترشحين المذكورين في القائمة ويتضمن هذا التصريح الموقع من كل مترشح صراحة ما يلي :

- الاسم واللقب، الكنية إن وجدت ، الجنس، تاريخ الميلاد ومكانه ، المهنة والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي لكل مترشح ومستخلف وترتيب كل واحد منهم في القائمة .
- تسمية الحزب أو الأحزاب بالنسبة للقوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي.
- عنوان القائمة بالنسبة للمترشحين الأحرار.
- الدائرة الانتخابية المعنية .

- مع إلحاق القائمة بالبرنامج الذي اعتمده القائمة²، ويتم شرحه طوال الحملة الانتخابية و بحيث يسلم للمصرح وصل يبين تاريخ وساعة الإيداع ويحدد حسب المادة 72 من القانون 10-16 نموذج التصريح بالترشح عن طريق التنظيم .

¹ - أميرة بطوري، المرجع السابق، ص 19 .

² - أميرة بطوري، المرجع السابق، ص 33 .

وقد نصت المادة 74 من نفس القانون بأنه "يجب تقديم التصريحات بالترشح قبل ستين (60) يوما كاملة من تاريخ الاقتراع"، ولا يجوز القيام بإضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب بعد إيداع قوائم الترشيحات ما عدا في حالة الوفاة أو حصول مانع قانوني و في هذه الحالة أو تلك، يمنح أجل آخر لتقديم ترشيح جديد، على ألا يتجاوز هذا الأجل الأربعين (40) يوما السابقة لتاريخ الاقتراع، و إذا تعلق الأمر بالترشح ضمن قائمة حزب سياسي وفق أحكام المادة 72 من هذا القانون العضوي أو قائمة حرة، فإن اكتتاب التوقيعات المعدة يبقى صالحا وهو مانصت عنه المادة 75 من ذات القانون .

كما لا يمكن لأي شخص أن يكون مرشحا أو إضافيا في أكثر من قائمة أو في أكثر من دائرة انتخابية ، بحيث يتعرض من يخالف الحكم للعقوبات المنصوص عليها في المادة 202 من هذا القانون العضوي، فضلا عن الرفض بقوة القانون لقوائم الترشيحات المعنية وهو ما جاءت به نص المادة 76 من القانون 10-16¹.

ونجد المادة 77 من القانون السالف الذكر تنص على أنه "لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشيح لأكثر من مترشحين اثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية"، ويكون رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بقرار من الوالي معللا تعليلا قانونيا وصراحة و يبلغ هذا القرار تحت طائلة البطلان خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداء من تاريخ إيداع التصريح بالترشح يكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ تبليغ القرار تفصل المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في الطعن خلال خمسة (5) أيام من تاريخ رفع الطعن ، يكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، يبلغ هذا الحكم تلقائيا، وفور صدوره إلى الأطراف المعنية وإلى الوالي قصد تنفيذ.

وما يهمنا أثناء الحديث عن شروط الترشح أنه ورغم التجربة الحديثة للتعديدية الحزبية في الجزائر فإن المشرع لم يضع شروط خاصة للترشح لعضوية المجالس البلدية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة، و التي من شأنها تحقيق عضوية نوعية والكفاءة الإدارية في التسيير، حيث أن ابرز مثال عن هذه الشروط الخاصة شرط التأهيل العلمي، حيث أن البحث في مستويات الكفاءة العلمية للمنتخبين نجد أهميتها من طبيعة المنصب الذي سيتولاه المترشح

¹ - المادة 76 من القانون 10-16، المرجع السابق، ص 19 .

والوظيفة التي أنيط بها كونه مسؤول عن جماعة محلية يتدبر شؤونها، و يمثلها عن طريق مرفق هام قاعدي كالبدية و ليس مجرد مؤسسة خاصة.

ونذكر كمثال المشرع الأردني الذي اشترط صراحة في المرشح أن يحسن القراءة و الكتابة، حيث انه ليس من عدم الدستورية وضع شروط مقيدة للترشح بقدر كونها آلية فعالة لتقوية المجالس المحلية بإطار بشري يملك الكفاءة لإدارة الصلاحيات التي حددها المشرع لها.¹ والحديث عن شرط التأهيل العلمي لا يعني إنكارنا لوجود عينة أثبتت وجودها في الحياة الإدارية، فليس من المعقول أن نغفل عن الدور الذي يلعبه بعض الأعضاء الذين لا يملكون مؤهلات علمية عالية أو شهادات جامعية عليا لكنهم برغم ذلك أثبتوا كفاءتهم بحكم خبرتهم الطويلة في مجال التسيير الإداري وفي مجال الإدارة المحلية. " لكن فعاليتهم كانت مقيدة أيضا بالفكر البيروقراطي و بضرورة الالتزام بالتعليمات الفوقية التي اكتسبها في الإدارة رغم كونهم كانوا يتواجدون ضمن مجالس مستقلة."²

والمشرع الجزائري قد ذكر إلى جانب الشروط الموضوعية و الشكلية السابقة الذكر، فئات استبعدتها صراحة من الترشح للمجالس البلدية.

3 - الفئات الغير قابلة للترشح

خلافا للشروط الشكلية والموضوعية السالفة الذكر التي ترمي إلى ضمان قدرة المترشح على أداء مهامه الانتخابية إن تم انتخابه، فإن هذه الشروط التي يترتب عنها عدم قابلية الانتخاب هدفها هو إبعاد عن الترشح أشخاص يمارسون مهام من شأنها أن تسمح لهم بممارسة ضغوطات على الناخبين، حيث أخذ مشرعنا الجزائري بعدة حالات لعدم القابلية للانتخاب حينما استبعد من قوائم الترشح بعض الموظفين و ذوي المراكز المؤثرة، و ذلك ضمانا لمصداقية الانتخابات وعدم التأثير على العملية الانتخابية³ بنفوذ هؤلاء .

وبغرض سد الطريق أمام هذه الفئات حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية، وقد عمد المشرع على حصر هذه الطوائف في المادة 81 من القانون العضوي 10-16 المتضمن قانون الانتخابات كما يلي :

- الوالي .

¹ - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، منشورة، 2011، ص20 .
² - عزيز محمد الطاهر، نفس المرجع السابق، ص 17 .
³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 120 .

- الوالي المنتدب .
- رئيس الدائرة .
- الأمين العام للولاية.
- المفتش العام للولاية .
- عضو المجلس التنفيذي للولاية .
- القاضي .
- أفراد الجيش الوطني الشعبي .
- موظف أسلاك الأمن .
- أمين خزينة البلدية .
- المراقب المالي للبلدية .
- مستخدمو البلدية .

وقد ورد ذكر الوالي المنتدب ، والمفتش العام للولاية ، والمراقب المالي للبلدية لأول مرة في القانون العضوي لنظام الانتخابات الجديد ذلك انه لم تشملهم المادة 98 من القانون العضوي رقم 01-12 و اكتفت فقط بذكر :

الولاية، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للولاية، أعضاء المجالس التنفيذية للولاية، القضاة ، أفراد الجيش الشعبي الوطني، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، الأمناء العامون للبلديات¹ .

ويرتبط استبعاد هؤلاء الموظفين وعدم قبولهم للانتخاب بشرطين أساسيين هما:

_ عدم قيامهم بالترشح أثناء ممارستهم لوظائفهم.

_ المدة سنة بعد التوقف عن أدائهم لمهامهم.

وقد ألزم القانون احترام كافة الأحكام المتعلقة بحالات عدم القابلية للانتخاب، غير أن ما يجب التنبيه له أن حرمان هذه الفئات ليس مطلقا، إنما يتعلق بالعاملين المتمثلين في العامل الزمني بحيث لا يجوز لهذه الفئات الترشح إلا بعد مرور مدة سنة كاملة على عملهم بهذا الإقليم و العامل المكاني إذ يجوز لهذه الفئات الترشح رغم قيام الصفة لكن في إقليم غير الذي يمارسون فيه وظائفهم¹.

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص 18 .

ومن هنا يلاحظ أنه لا يجوز ترشح شخص واحد في عدة مجالس شعبية بلدية طبقا لنص المادة 85 من قانون الانتخابات، ويعتبر هذا الاتجاه مقبول و سليم حتى تتاح الفرصة لأكثر عدد من سكان الأقاليم للاشتراك في عضوية المجالس الشعبية، فلا شك أن هذه العضوية تعتبر غير أسلوب لتدريب المواطنين على النظم الديمقراطية في الحكم ، كما أن هذا النظام يؤدي إلى توسيع القاعدة الشعبية التي تعبر عن المصالح المحلية.¹

ثانيا: العملية الانتخابية

إن ممارسة حق الانتخاب يتطلب عدة إجراءات تبدأ بالأعمال التحضيرية للاقتراع وتنتهي بتوزيع المقاعد على مختلف القوائم الفائزة مرورا بالاقتراع وإعلان النتائج، و تقسم العملية الانتخابية في الجزائر إلى مرحلتين لا تقل كل مرحلة أهمية عن نظيرتها، مرحلة الأعمال التحضيرية والتي تدخل ضمنها كافة الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية ومرحلة التصويت وإعلان النتائج .

1 - الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية

تمثل الأعمال التحضيرية للعملية الانتخابية المحور الأساسي لها ذلك نظرا للإرتباط الوثيق بين صحة هاته الإجراءات والنتيجة المرجوة من الانتخابات، فصحة الأعمال التحضيرية تعكس بصورة أو بأخرى مدى نزاهة العملية الانتخابية . وقد عمل المشرع جاهدا من أجل تحديد وضبط هاته الإجراءات ذلك من خلال أحكام قانون الانتخابات 16-10 رغبة منه في تحييد الإدارة وإضفاء سمتي النزاهة والشفافية على سير العملية الانتخابية إذ تتمثل الأعمال التحضيرية للعملية الانتخابية في : إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها، دعوة هيئة الناخبين، تحديد الدوائر الانتخابية، الحملة الانتخابية .

1-1 - إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها

* القوائم الانتخابية :

القائمة الانتخابية هي مجموعة من الجداول توجد بمقر كل بلدية يسجل بها جميع مواطني البلدية الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للانتخاب، وهي أيضا عبارة عن قائمة يسجل بها جميع الناخبين بالبلدية مشكلة بذلك ما يسمى بالوعاء، ولقد عمد قانون الانتخابات على إحاطتها بالحماية الضرورية دعما لمصادقية العملية الانتخابية، فالتسجيل في القائمة إجباري

¹ - فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ديوان المطبوعات الجامعي، الجزائر، 2009 ص196،195.

على كل مواطن ومواطنة، تتوفر فيهم الشروط القانونية المنصوص عليها بموجب المواد 03 و 04 و 05 من قانون الانتخابات 16-10¹.

* مراجعة القوائم الانتخابية : تكون عملية مراجعة القوائم الانتخابية في حالتين :
الحالة الأولى: وهي الحالة الدائمة التي تتم بصفة مستمرة وذلك خلال الثلاثي الأخير من كل سنة .

الحالة الثانية : وهي الحالة الاستثنائية وتكون بمقتضى مرسوم رئاسي يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة، وهو الذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها .

حيث تتم المراجعة في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية، وتتكون من قاضي بصفة رئيس يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، وبصفة العضو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبصفة عضو أيضا الأمين العام للبلدية، ويعين رئيس اللجنة عضوين آخرين ويكونان من الناخبين.

1 - 2 - دعوة هيئة الناخبين

تمر العملية الانتخابية بالعديد من المراحل المتتالية ويعد قرار دعوة هيئة الناخبين البداية الأولى لانطلاقها. إذ لا يمكن لأي فرد في الدولة أن يشارك بالتصويت، أو بتقديم أوراق ترشحه في أي وقت يشاء إلا بناء على قرار صادر من سلطة إدارية تدعو فيه كل من استوفى شروط العضوية في هيئة المشاركة السياسية للممارسة حقه السياسي.

وعلى غرار أغلب التشريعات الانتخابية التي تسند مهمة دعوة الناخبين إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الهيئة المشرفة على العملية الانتخابية برمتها بصفة عامة ، وإجراءاتها بصفة خاصة .

يختص في الجزائر رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية بدعوة هيئة الناخبين لمختلف الاستفتاءات والاستشارات الانتخابية، حيث تنص المادة 25 من القانون العضوي للانتخابات 16-10 على أن "تستدعى الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي..."².

ويعتبر استدعاء الهيئة الانتخابية من صميم اختصاصات رئيس الجمهورية والتي لا يمكن له تفويضها أو التنازل عنها وفقا لأحكام المادتين 77 و 87 من الدستور، ويتم نشر

¹ - لطيفة بهي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر، منشورة، 2013-2014، ص 20 .

² - المرسوم الرئاسي رقم 12-230 المؤرخ في 31/08/2012 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجالس البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة في 02/09/2012، ص 07 .

المرسوم الرئاسي المتعلق بدعوة الهيئة الانتخابية بالجريدة الرسمية قصد إعلام الهيئة الانتخابية بمواعيد الاستشارة .

يتضمن مرسوم استدعاء الهيئة الناخبة أمرين أساسيين، يتمثل الأول في ميعاد إجراء الانتخابات حيث حددت الفقرة الثانية من المادة 25 من القانون العضوي للانتخاب 16-10 "تستدعى الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي في غضون الأشهر الثلاثة التي تسبق تاريخ إجراء الانتخابات"، والثاني في تحديد تاريخ المراجعة الاستثنائية للقوائم الانتخابية فنصت المادة 14 الفقرة الثانية من ذات القانون بالقول "... يمكن مراجعتها استثنائيا (القوائم الانتخابية) بمقتضى المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية المتعلق باقتراع ما، والذي يحدد فترة افتتاحها و اختتامها".

1 - 3 - تحديد الدوائر الانتخابية

تستلزم المشاركة السياسية عن طريق الانتخاب وجود محيط جغرافي معين يأخذ شكل وحدات إقليمية محددة، يجري في إطارها التعبير عن الأصوات وكذلك ترجمة الأصوات إلى مقاعد.

والأمر يختلف باختلاف نوع الاستشارة الانتخابية المعنية، بحيث إذا ما كانت ذات طابع وطني أو محلي. ولهذا الإطار الجغرافي أهمية قصوى في مجال الانتخاب، حيث تقسم الهيئة الناخبة إلى وحدات تسمى الدوائر الانتخابية كمنطلق لفكرة تعيين ممثلي الشعب في إطار هذه الدوائر وكعنصر أساسي في الديمقراطية التمثيلية، فالدائرة الانتخابية بهذا هي الإطار الجغرافي الذي تجري في فضائه عملية المنافسة الانتخابية، التي تفضي إلى تحديد ممثل أو ممثلي الهيئة الناخبة لهذه الدائرة بالمجلس النيابي . ويتم حسب هذا تقسيم إقليم الدولة إلى أجزاء أو وحدات جغرافية معينة، تكون كل وحدة منها قائمة بذاتها ليمارس في إطارها جميع الأفراد المقيمين بها حقوقهم السياسية من ترشح أو انتخاب ممثليهم في المجالس النيابية .

ولا يطرح تقسيم الدوائر الانتخابية بالانتخابات المحلية أي إشكالية حيث أن المشرع الجزائري قسم التراب الوطني إلى ولايات وبلديات بموجب القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد¹، وقد جعل المشرع الجزائري تسيير هذه الوحدات مناط بمجالس محلية منتخبة بحيث أن الدوائر الانتخابية هي البلديات فيما يتعلق بانتخاب المجالس الشعبية البلدية .

¹ - القانون رقم 84-09، المؤرخ في 4 فبراير 1984، يتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، الصادرة في 07 فبراير 1984، ص 139 .

1 - 4 - الحملة الانتخابية

لكي يبدي الناخب رأيه في الانتخابات المحلية، يجب أن يكون هناك وقت كافيا ليكون رأيه من خلال التعرف على المرشحين وبرنامجهم، وتعرف الحملة الانتخابية على بأنها تلك الأعمال والنشاطات التي يقوم بها الأحزاب المسجلة والمرشحون كل يعمل على شرح برنامجه للناخبين لحثهم على التصويت لصالحه حيث تشتد المنافسة، تستمر هذه الحملة فترة زمنية محددة قانونا أين تكون المنافسة مشروعة ورسمية بين المرشحين تحكمها مبادئ المساواة العادية في منح الفرص لكل من المرشحين لإبداء أفكارهم وأعمالهم بالكلمة والصورة المرئية والمسموعة تحقيقا لمبدأ المساواة والحياد السياسي للحكومة في مواجهة كل المرشحين .

يبدأ ميعاد الحملة الانتخابية للمرشحين الذين استوفوا إجراءات إيداع الترشيحات بواحد وعشرين يوما (21)، قبل تاريخ الاقتراع و تنتهي بيومين قبل تاريخ الاقتراع . وفي حالة وجود دور ثان فإن الحملة الانتخابية تفتح باثني عشرة يوما قبل تاريخ الاقتراع و تنتهي قبل يومين من تاريخ الاقتراع.

لا يمكن لأي مترشح أن يقوم بالحملة الانتخابية خارج الفترة الزمنية المحددة و يصدر مرسوم رئاسي يحدد تاريخ الاقتراع و بموجبه يدعو الهيئة الانتخابية لإجراء الانتخابات، تقوم الأحزاب السياسية بإعداد برنامج عملها وتسطر لكلى اللقاءات والتجمعات المبرمجة لشرح برامجها الانتخابية خلال الفترة المحددة للحملة الانتخابية، وتعد الشعارات التي تستعملها، كما تستعمل الأحزاب السياسية المترشحين الأحرار وسائل الإعلام السمعية والبصرية¹.

وبهدف تحقيق نجاح عملية الحملة الانتخابية فإن المشرع نظمها وأطرها بوسائل وآليات وشروط، وذلك من أجل تحقيق المساواة بين المترشحين، لأنها تحقق النزاهة في الانتخابات وذلك باعتبار أن الحملة الانتخابية تمثل أهم آلية في تحقيق هذا الأخير .

2 - عملية التصويت وإعلان النتائج

تشكل مرحلة التصويت وفرز النتائج مرحلة هامة للغاية في العملية الانتخابية، حيث يتحدد من خلالها مدى نجاح الانتخابات من عدمها ، فمن الضروري أن تتم هذه المرحلة في جو يسوده الأمن والاستقرار، ومن أجل ذلك وضمانا لسير الحسن للعملية الانتخابية شدد

¹ - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة، الجزائر، منشورة، 2005، ص 124 .

المشروع الجزائري على أن تتم عملية التصويت في كنف الديمقراطية والشفافية، والتزام بالحياد تام والنزاهة خلال عملية الفرز من الأطراف المنظمة لها على حتى تؤدي الدور المنوط بها وحماية للمسار الديمقراطي.

2 - 1 - عملية التصويت أو الاقتراع

تتحقق حرية الناخب متى استطاع المشاركة واتخاذ قراره بالتصويت بعيدا عن الضغط على إرادته وتوجيهها بعيدا عن كل تزوير أو شبهات قد تطال العملية الانتخابية ككل. وللحفاظ على حرية الناخب يجب أن تجرى الانتخابات في ظل ظروف هادئة ومناخ تسوده السلامة والطمأنينة بعيدا عن التهديد والضغط المادي والمعنوي على إرادته، ذلك لأن أعمال العنف والاضطرابات الشديدة قد تهدد مسار العملية الانتخابية بل والمسار الديمقراطي عامة، وهو ما دفع المشروع إلى تجريم كل فعل قد يؤدي إلى التأثير على إرادة الناخبين .

وتتم عملية الاقتراع في الدائرة الانتخابية حيث يوزع المواطنون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت وهو ما نصت عليه المادة 27 الفقرة الأولى من القانون العضوي للانتخابات 16-10 بقولها " يجرى الاقتراع في الدائرة الانتخابية ويوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين."

وتبدأ عملية الاقتراع على الساعة الثامنة صباحا وتختتم في نفس اليوم على الساعة السابعة مساء، إذ يدوم الاقتراع يوم واحد ويحدد بموجب مرسوم، وقد حدد المشروع استثناءات على هذه القاعدة مراعيًا الظروف التي قد تتزامن وعملية التصويت. حيث أجاز المشروع للوالي عند الاقتضاء وبترخيص من الوزير المكلف بالداخلية، أن يتخذ قرار لتقديم ساعة بدء الاقتراع باثنتين وسبعين ساعة على الأكثر، في البلديات التي يتعذر فيها إجراء عملية الاقتراع في اليوم نفسه لأسباب مادية تتصل ببعد مكاتب التصويت، وتشتت السكان أو لأي سبب استثنائي في بلدية ما¹، أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات أو في سائر أنحاء دائرة انتخابية واحدة مع ضرورة أن يطلع اللجنة الولائية لمراقبة الانتخابات بذلك قصد تسهيل ممارسة الناخبين لحقهم .

ونصت المادة 34 من القانون العضوي للانتخابات 16-10 على أن التصويت شخصي وسري ومعنى أن التصويت شخصي أنه تعبير عن الإرادة بصفة شخصية، فلا يجوز

¹ - أميرة بطوري، المرجع السابق، ص 42 .

التصويت عن طريق الإنابة أو المراسلة ، حيث منح المشرع للناخب حرية الاختيار والإدلاء برأيه، ولكن في حالة وجود ناخب مصاب بعجز يمنعه من الإدلاء برأيه وإدخال الورقة في الظرف ووضعها في الصندوق يمكنه أن يستعين بشخص آخر يختاره .

أما صفة السرية فالمقصود بها أن يعبر الناخب عن إرادته في الانتخابات بصفة سرية ويدلي بصوته دون أن يشعر أحد بالموقف الذي اتخذه وهذا ضمانا لحرية الاختيار، وقد وضع المشرع العديد من التقنيات لحماية سرية ونزاهة عملية التصويت، فوضع تحت تصرف كل ناخب ورقة تصويت وظروف غير شفافة مصممة و على نموذج واحد في قاعة التصويت.

يبدو واضح من خلال كافة الإجراءات والتقنيات التي فرضها المشرع على عملية التصويت حرصه الشديد على نزاهة وشفافية العملية الانتخابية بوصفها الأساس الذي تبنى عليه الديمقراطية والإطار القانوني والديمقراطي الذي تتجلى به الإرادة الفعلية للشعب ويبرز دورهم في تسيير شؤونهم بأنفسهم .

2 - 2 - عملية الفرز وإعلان النتائج

بمجرد اختتام إجراء عملية الانتخاب وإدلاء الناخبين بأصواتهم يوقع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات، وتبدأ عملية الفرز مباشرة لتتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه.

تعد عملية فرز أصوات الناخبين عملية حساسة وخطيرة للغاية، لذا من الضروري أن تتسم بالشفافية التامة والعناية، ذلك من خلال ضرورة السماح لكل من مندوبي الأحزاب السياسية والمترشحين الأحرار وكذا المراقبين المحليين والدوليين بالحضور أو المشاركة في عملية الفرز ولضمان سلامة ونزاهة عملية الفرز وجب تأمين سلامة بطاقات الاقتراع والصناديق منذ بدئ التصويت حتى نهاية الفرز.

وقد أكدت المادة 48 من القانون العضوي للانتخابات 16-10 على إلزامية أن تتم عملية فرز الأصوات بصفة علنية مع عد الأصوات¹ داخل المكاتب، واستثناء على ذلك تتم بالنسبة لمكاتب التصويت المتنقلة في مراكز التصويت التي تلحق بها. وقد أوكل المشرع عملية الفرز إلى الناخبين المسجلين في مكتب التصويت محل عملية الفرز، والذين يتم تعيينهم من طرف

¹ - لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 24 .

أعضاء ذات المكتب، وفي حال عدم توفر العدد الكافي من الفارزين يمكن لجميع أعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز، مع ضرورة أن يتحروا الدقة لتجنب شبهات التلاعب والتزوير.

وتبدأ عملية الفرز بإحصاء البطاقات غير المستعملة والتالفة والملغاة وقد حدد المشرع البطاقات التي تعتبر ملغاة بنص المادة 52 من القانون العضوي للانتخابات على أساس أنها لا تعتبر أصوات معبرا عنها أثناء الفرز وقد حصرها المشرع في: الظرف المجرد من الورقة أو الورقة من دون الظرف عدة أوراق في ظرف واحد، الأوراق المشطوبة كلياً أو جزئياً إلا عندما تقتضي طريقة الاقتراع هذا الشكل وفي الحدود المضبوطة حسب الإجراءات المنصوص عليها، الأوراق أو الأظرفة غير النظامية . ثم تعد البطاقات مع الحرص على أن تكون هذه الأخيرة تساوي عدد الأشخاص الذين صوتوا، ويتم إحصاؤها مع وضع تلك التي تثير الشكوك جانبا. وعند انتهاء عملية الفرز وتعداد الأصوات يسلم الفارزون لمكتب التصويت أوراق عد الأصوات الموقعة من طرفهم وكذلك الأوراق التي يشك في صحتها أحد الناخبين¹، ويوضع في كل مكتب تصويت محضر لنتائج الفرز محرر ومكتوب بحبر لا يمحي في ثلاثة نسخ يوقعهما أعضاء مكتب التصويت وتوزع على رئيس مكتب التصويت لتعليقها داخل مكتب التصويت، ونسخة إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق ومقابل وصل، ونسخة إلى الوالي أو رئيس المركز الدبلوماسي.

ويصرح رئيس المكتب علنيا بالنتيجة ويسلم نسخة من محضر الفرز مصادقا على مطابقتها للأصل فورا إلى الممثل المؤهل لكل مترشح أو قائمة مترشحين مقابل وصل استلام فور تحرير المحضر داخل مكتب التصويت وقبل مغادرته تدمج هذه النسخة في جميع صفحاتها بعبارة نسخة مطابقة للأصل. وبعد أن تجمع اللجنة الانتخابية البلدية النتائج المسجلة على مستوى كل مكتب تصويت بالبلدية ، تسلم نتائج الاقتراع للجنة الانتخابية الولائية التي تقوم بمراجعة جمع النتائج النهائية التي توصلت إليها اللجان الانتخابية البلدية ويجب على اللجنة الولائية أن تنتهي أعمالها خلال ثمان و أربعين ساعة على الأكثر من اختتام الاقتراع و تعلن النتائج النهائية .

¹ - لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 24 .

أما فيما يخص عملية تنصيب المجلس الشعبي البلدي فقد جاء في نص المادة 64 من القانون 10/11: "يستدعى الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس خلال خمس عشر يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات"، وتتص المادة 65 " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات ، يعلن رئيسا المترشح الأكبر سنا " .

ونصت المادة 1/67 من نفس القانون على أنه " ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي، بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوم على الأكثر تلي إعلان الانتخابات " .
وحسب نص المادة 68 من ذات القانون " يعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهدته والرئيس الجديد خلال ثمانية أيام التي تلي تنصيبه ، ويرسل نسخة من هذا المحضر الي الوالي ، يخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الثاني

لجان المجلس الشعبي البلدي وطريقة تشكيلها

في سبيل ممارسة المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته وجب أن يشكل لجانا دائمة وأخرى خاصة من بين أعضائه بموجب مداورات تتكفل بجوانب مختلفة من الصلاحيات المناطة به¹ حيث نص على هذه اللجان في الفرع الثاني من الفصل الأول من المادة 31 إلى المادة 96 من الدستور .

أولا : اللجان الدائمة

إن قانون البلدية 10-11 أكثر ضبطا وتنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي مقارنة بالقانون القديم إذ ورد في المادة 31 منه على ما يلي : " يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة :

- الاقتصاد والمالية .
- الصحة والنظافة وحماية البيئة .
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية .
- الري والفلاحة والصيد البحري .

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 31 .

- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب ."

وقد بينت هذه المادة عدد هذه اللجان حسب التعداد السكاني للبلدية، وهذا معيارا

موضوعيا وحددته كما يلي :

- ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو اقل ، وهذا أمر طبيعي فكلما كان عدد السكان قليلا، كان عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالمثل قليلا وهو ما فرض التقليل من عدد اللجان في البلديات قليلة السكان وبالرجوع للقانون العضوي للانتخابات نجده قد حدد أعضاء المجلس البلدي للبلديات التي يساوي عدد سكانها أو يقل عن 20.000 نسمة ب 13 مقعدا أو 15 مقعدا حسب التعداد السكاني المبين في المادة 79 من القانون العضوي للانتخابات .

وينبغي تسجيل ملاحظة أن عدد اللجان بالبلديات قليلة السكان، وإن كان ثلاثة، إلا أن

عملها يغطي كل الاختصاصات المسندة للمجلس الشعبي البلدي.

- أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.000 إلى 50.000 نسمة وبالعودة للقانون العضوي للانتخابات وتحديد المادة 79 نجدها قد حددت أعضاء المجلس الشعبي البلدي ب 19 عضوا بالبلديات المعنية بهذا التعداد السكاني، ومن المؤكد أن العدد 19 يقبل أن تتشكل منه أربع لجان دائمة للمجلس البلدي¹.

- خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.000 إلى 100.000 نسمة، وبالرجوع إلى القانون العضوي للانتخابات نجد أن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي فيما خص هذا التعداد السكاني يساوي 19 عضوا، وهذا العدد يمكن لا شك المجلس الشعبي البلدي من تشكيل لجانه الأربعة .

- ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة، وبالرجوع للمادة 79 من القانون العضوي للانتخابات نجدها قد حددت عدد مقاعد المجلس الشعبي البلدي لهذا النوع من البلديات ب 33 مقعدا إن كان عدد سكان البلدية يتراوح إن كان عدد سكان البلدية يتراوح بين 100.001 و 200.000 نسمة، و 43 مقعدا إن كان عدد سكان البلدية يفوق 200.000 نسمة .

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص194 .

ومن المؤكد أن العدد الأول هو 33 مقعداً أو العدد الثاني ألا وهو 43 مقعد يمكن المجلس البلدي من تشكيل ست لجان دائمة .

وبالمقارنة مع قانون البلدية لسنة 1990 نجد أن المادة 24 منه نصت على أن اللجان الدائمة هي¹ :

- لجنة الاقتصاد والمالية

- لجنة التهيئة العمرانية والتعمير .

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية .

وما يلاحظ أن قانون البلدية 11-10 قد استجد اللجان التالية :

- الصحة والنظافة وحماية البيئة .

- لجنة الري والفلاحة والصيد البحري .

حيث بينت المادة 32 من قانون البلدية لسنة 2011 أداة تشكيل اللجان الدائمة بأنها تتشكل بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ومداولة من المجلس الشعبي البلدي وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة عليه .

ولقد شدد المشرع في المادة 35 من القانون رقم 11-10 على ضرورة مراعاة التركيبة السياسية للمجلس البلدي عند تشكيله للجان الدائمة أو اللجان الخاصة، وهذا طبعاً بهدف محافظة على استقرار المجلس البلدي من جهة وتعميم مبدأ المشاركة من جهة أخرى، والتداول على مستوى هياكل المجلس البلدي وهذا ما يتماشى وديمقراطية الإدارة البلدية².

ثانياً: اللجان الخاصة

وهي اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية، بمناسبة التحقيق أو دراسة مسألة لها طابع خاص³ فإلى جانب اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي منح القانون لأعضاء المجلس البلدي إنشاء لجنة خاصة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كأن تباشر مثلاً مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو غيرها، فقد أجازت المادة 33 من قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة وفق إجراءات محددة يمكن إجمالها في :

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ص 371 .

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 195 .

³ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 32 .

- وجوب المصادقة على المداولة المتضمنة تشكيل اللجنة .
- النص الصريح على أهداف اللجنة وتحديد وقت انتهاء مهامها .
- وتبقي القواعد التي تحكم اللجان الخاصة نفسها بالنسبة للجان الدائمة، أي أنها هي الأخرى تتشكل عن طريق مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 33 ، كما نجد قانون البلدية لسنة 1990 قد تكلم أيضا عن اللجان المؤقتة وبالرجوع إلى نص المادة 33 من قانون البلدية نلاحظ أنه ومن الأفضل من وجهة نظرنا أن تقدم اللجنة الخاصة تقريرها أو نتائج أعمالها للمجلس الشعبي البلدي وليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي طالما تم تشكيلها، بموجب مداولة ثم أنه ما الفائدة أن يصادق المجلس البلدي بموجب مداولة على تشكيل لجنة خاصة ويكلفها بمهمة واضحة محدد، ثم لا تلزم اللجنة قانونيا بعرض نتائج أعمالها على المجلس، بل لرئيس المجلس !!!!
- ولاشك أن المادة 33 تتنافي والطابع التشاركي في تسيير الشؤون البلدية، والحقيقة أن اللجان الخاصة وإن كانت أمرا عارضا في حياة المجلس البلدي، ولا تنشأ إلا قليلا، إلا أنه رغم ذلك تمارس دورا كبيرا في الكشف عن حقائق، أو معلومات لها وثيق الصلة لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي .
- وانطلاقا من مضمون المادة 34 من قانون البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي يحدد للجنة مهمتها والأجال الممنوحة لها وهذا عن طريق المداولة، وهو ما يبرز تناقض المشرع . فمن جهة جعل للمجلس البلدي كامل الاختصاص والصلاحيات سواء في إنشاء اللجنة الخاصة أو تحديد مهامها أو ضبطها من حيث الزمن، إلا أنه أقر قاعدة أن اللجنة تتعامل فيما خص نتائج أعمالها مع رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما نصت عليه المادة 33 في فقراتها وهذا ما يقلل من شأن المجلس البلدي ويضعف من مجال الرقابة الشعبية ، وقد يكون مجالا للتستر عن بعض التجاوزات التي كشف عنها تحقيق اللجنة الخاصة، وبالتالي انتشار الفساد¹ .

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 375 .

المطلب الثاني

صلاحيات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداوالاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية ، تتمثل في صلاحيات كثيرة نظمها قانون البلدية 10-11 في أربعة فصول من الباب الثاني تحت عنوان صلاحيات البلدية وذلك من المادة 103 إلى المادة 124. حيث قسمها إلى مجموعة من المجالات وهي :

مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط في فرع أول، ثم في مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز في فرع ثان، ثم في المجال الاجتماعي والثقافي وذلك في فرع ثالث، ثم في المجال الاقتصادي والمالي.

الفرع الأول

في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة

طبقا للمادة 107 و 108¹ يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع برامج تنموية سنوية ومتعددة السنوات الموافقة لعهدته في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية وينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد هذه البرامج أخذ بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية ، وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك المعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الاجتماعية والعملية المتعلقة بالولاية .

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول المتعلقة بالتشريعات العقارية، وعلى هذا الأساس أعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون، و قد اوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة وكذلك تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية .

¹ - المادة 107 و108 من القانون 10-11، المرجع السابق، ص 17 .

وبهدف المحافظة على البيئة والصحة أوجب القانون استصدار موافقة المجلس الشعبي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر، باستثناء المشاريع الوطنية .
وعلى صعيد آخر وطبقا للمادة 116¹ من القانون 10-11 حمل المشرع البلدية حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل ش يء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية وكذلك المحافظة على الوعاء العقاري، وتبادر بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصها .

كما يناط بالبلدية أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية، وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارة المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى مثلا مصالح الأمن .
ويعود للمجلس الشعبي البلدي السهر للمحافظة على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية كما يعود له حماية التربة والثروة المائية، ومن الفائدة أن نشير إلى أن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لاحظ في تقريره لسنة 1997 إختلالات كبيرة في الإمكانيات المتاحة للإدارة المحلية ف جاء فيه : " إن ترابنا الوطني يعاني من إختلالات خطيرة في توزيع السكان وإقامة النشاطات بالرغم من التوصيات المتكررة فإن التراب الوطني لا يزال يعرف فوارق جهوية وإختلالات قطاعية ويعاني من نفس السياق من اعتداءات متعددة مضره بمواردها الطبيعية النادرة والبيئة في مجملها " .

وأوصي المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في نهاية التقرير أن يرد الاعتبار للجماعات المحلية باعتبارها المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية والتنمية .

الفرع الثاني

مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز

يتولى المجلس الشعبي البلدي صلاحياته في هذا المجال طبقا للفصل الثاني من الباب الثاني من المادة 113 إلى المادة 121 من قانون البلدية الجديد، حيث أن البلدية يجب أن تتزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي .

¹ - المادة 116 من القانون 10-11، المرجع السابق، ص 18 .

- كما يتولى المجلس الشعبي البلدي ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساعدة المصالح التقنية للدولة ما يلي :
- التزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها .
 - التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها
 - يقوم بالسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناءات ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها ، وذلك من خلال اشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي ¹.
 - الموافقة القبلية على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة، وفي إطار حماية التراث العم راني وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بالسكن والتعمير والمحافظة على التراث الثقافي وحمايته العمل على :
 - المحافظة وحماية الأملاك العقارية والثقافية وحمايتها.
 - المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية.
 - حماية الطابع المعماري والجمالي والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وذلك بانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.
 - وجوب مراعاة حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع السكنية والصناعية في تراب البلدية .
 - إعداد الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية وبكل العمليات الخاصة لتسييرها وصيانتها².
- كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء والقرارات المنصوص عليها قانونا ³.
- إن ما ينبغي التأكيد عليه في مجال هذه الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية والتجهيز، أن ممارستها مرهونة بمدى توفير وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين سارية المفعول والمتمثلة بالتحديد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأراضي .

¹ - علاء الدين العشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 29 .
² - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 103 .
³ - علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 1، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 123.

الفرع الثالث

في المجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليية والسياحة

- 122 منح المشرع للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات في هذا المجال ، وذلك بموجب المادة
- من قانون البلدية رقم 10-11 بإتباع كل الإجراءات قصد :
- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية وضمان صيانتها .
 - إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك .
 - يتخذ المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما كل التدابير الموجهة من أجل ترقية وتوفير مرافق الطفولة من حدائق ومرافق للتعليم التحضيري وذلك في حدود الإمكانيات المتوفرة لديها .
 - يتولى المجلس الشعبي البلدي في الجانب الرياضي والترفيهي دورا كبيرا في صيانة الهياكل الرياضية بحسب قدرته المالية، وذلك من خلال تطوير بعث حركة الجمعيات الرياضية والشبانية، وتخصيص إعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن الميزانية البلدية .
 - يخول له أيضا إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها دفع وترقية الثقافة على مستوى البلدية، والعمل على صيانة هذه المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها وفي حدود إمكانياتها المادية، أما الجانب السياحي فإن القانون البلدي أجاز للمجلس الشعبي البلدي أن يبادر بكل إجراء يسمح له بتشجيع وتوسيع قدراته السياحة، وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها .
 - ويساهم كذلك في مجال تنظيم الطقوس الدينية، ويقوم بصيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها ، بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية وكذا الجمعيات المسجدية، إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى تراب إقليمها .
 - حصر وتنظيم التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة والمعوزة في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية ومساعدتها¹.
 - تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليية وثقافة النظافة والصحة.

¹ - جمال زيدان، المرجع السابق، ص105 .

كما يعمل المجلس الشعبي البلدي على التحضير للمشاركة في إحياء وتنشيط المناسبات والاحتفالات الوطنية نذكر منها تلك المخددة للثورة التحريرية¹، لاسيما ثورة الفاتح من نوفمبر في اختيار تسميات المواقع والفضاءات والمجموعات السكنية .

الفرع الرابع

في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

يقوم المجلس الشعبي البلدي بصلاحياته في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق بالتكفل بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية ويقدم في حدود إمكانياتها المساعدة بصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة والترفيه، كما يعمل على إنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها .

ويختص المجلس الشعبي البلدي في مجال السكن بتنظيم شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها ولذلك تقوم بالمشاركة في إنشاء المؤسسات والشركات والبنائات العقارية ، كما يشجع على إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية، بالإضافة إلى تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها ، ويساعد على ترقية برامج السكن أو تشارك فيها .

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي في مجال حفظ الصحة والنظافة بالعديد من الإجراءات والمتمثلة توزيع المياه الصالحة للشرب، ومعالجة صرف المياه الـ قذرة، وجمع النفايات الصلبة ونقلها ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية وكذلك حماية الثروة المائية والتراب²، مع الحفاظ على صحة ونظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور ، كما يقوم بمكافحة التلوث وحماية البيئة .

إضافة إلى أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بالتكفل بإنشاء وتوسيع وصيانة تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري ويساهم في فضاءات الترقية والشواطئ³، كما يعمل على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل .

1 - علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 29 .
2 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 123 .
3 - المادة 123 و124 من قانون البلدية 10-11 ، المرجع السابق ، ص 19 .

المبحث الثاني

نظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي.

إن تحقيق الديمقراطية في المجلس الشعبي البلدي، لا تنتهي عند انتخاب أعضائه وانتخاب رئيس له، بل يجب أن يسير المجلس بشكل جماعي يجسد مبدأ جماعية التسيير واتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، وذلك راجع إلى أن قدرات الجماعة أفضل وأحسن بكثير من قدرات الفرد لوحده ولو كان ذا شأن¹.

ولتجسيد مبدأ جماعية التسيير، يجب إعطاء العضو المنتخب الوقت اللازم والكافي للمشاركة في الدورات والاجتماعات من أجل ممارسة وظائفه السياسية.

حيث أن المجلس الشعبي البلدي يعقد دورات عادية وأخرى غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وأن قراراته تتخذ بالأغلبية المطلقة وهو ما يجسد مبدأ جماعية التسيير، بحيث أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يستطيع لوحده أن يقرر دون الرجوع إلى أغلبية الأعضاء في المجلس، وأن يباشر عمله وفق النصوص القانونية والمراسيم التنفيذية التي تحكمه ووفق التوجيهات العامة للدولة، إلا أن تنفيذ القرارات تدخل ضمن صلاحياته لوحده وهذا ما يجعله يتميز بالطابع الديمقراطي، طبقاً لها ورد في المادة 11 من قانون البلدية 10-11 على أن البلدية "تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري".

وعليه فإن المجلس الشعبي البلدي يبقى إطار لتجسيد مبدأ جماعية التسيير من خلال الدورات والاجتماعات التي يجري من خلالها مداولاته وأعماله، و سوف نتناول في هذا المبحث مطلبين هما : الدورات في المطلب الأول ثم إلى سير المداولات في المطلب الثاني .

المطلب الأول

دورات المجلس الشعبي البلدي

يجري المجلس الشعبي البلدي أعماله من خلال عقد دورة عادية كل شهرين، كما يمكنه عقد دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، لذا سنتناول الدورات العادية في الفرع الأول والدورات غير العادية في الفرع الثاني .

1- بن التركي جموعي، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر بسكرة، الجزائر، منشورة، 2014-2015، ص23.

الفرع الأول

الدورات العادية

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية بموجب المادة 16 من قانون البلدية الجديد كل شهرين ولا تتعدى مدة الدورة خمسة 05 أيام أي بمعدل ستة 06 دورات عادية في السنة¹، وبناء على ما جاء في هذه المادة نجد بأن المشرع الجزائري كثف في عدد دورات المجلس الشعبي البلدي الذي يجتمع مرة كل شهرين بينما كان يجتمع مرة واحدة كل ثلاثة أشهر في القانون رقم 90-08 بموجب المادة 14 منه، وذلك بهدف تمكين المجلس الشعبي البلدي من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه والاهتمام أكثر بالشأن المحلي، وهو ما يعود بالفائدة على المواطنين خاصة وأن المجلس يتداول حول الشأن العام لا الشأن الخاص .

كما نجد بأن المشرع قد ضبط وحدد مدة كل دورة وذلك بموجب المادة 16 من القانون الحالي معلنا أن مدة كل دورة لا تزيد عن خمسة أيام، وبالتالي نجد بأن مشرنا قد سد نقصا كبيرا مقارنة بالقانون 90-08 السالف الذكر الذي لم يحدد الحد الأقصى للدورة بالنظر لعدد الأيام مكتفيا بالعدد العام للدورة ألا وهو دورة واحدة كل ثلاثة أشهر .

وتولى المجلس الشعبي البلدي دراسة نظامه الداخلي و المصادق عليه في أول دورة، يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم ، وحتى لا تختلف الأنظمة الداخلية كثيرا على مستوى المجالس الشعبية البلدية تعين وضع قاعدة مرجعية شاملة يعود إليها المجلس الشعبي البلدي حال ضبطه لنظامه الداخلي، وهي إضافة تسجل لصالح قانون البلدية الجديد 11-10²، وذلك أن القانون 90-08 لم يضع من الأحكام ما يضبط النظام الداخلي للمجلس .

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته في مقر البلدية وفق نص المادة 19 من قانون البلدية 11-10، وهو ما أكده المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي للبلدية في المادة 12 على وجوب توفر قاعة المداولات وقاعات اللجان على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير الأشغال وأن تتواجد بالموقع الرئيسي لمقر البلدية، هذه الأخيرة التي تجرى بها دورات المجلس وجوبا³ باستثناء حالة القوة القاهرة المعلنة التي تحول دون الدخول إلى مقر

1 - نسرين شريف ومريم عمارة وسعيد بوعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 129 .

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 367 و368 .

3 - المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 2013/03/17 .

البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية¹، كما يمكنه أن يجتمع خارج إقليمها البلدية في مكان يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما نجد أن المشرع الجزائري قد أغفل وترك تحديد تاريخ انعقاد دورات المجلس على خلاف قانون الولاية الذي حدد فيه تاريخ انعقاد دورات المجلس الشعبي الولاوي صراحة بموجب المادة 14 منه وهي الأشهر التالية : مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر².

يستدعي رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء بموجب استدعاء مكتوب مرفق بمشروع جدول أعمال الدورة بواسطة ظرف محمول بمقر سكنهم قبل 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام، وذلك ليتمكن الأعضاء من تحضير أنفسهم للأشغال التي سيشاركون فيها، ويمكن تخفيض الأجل في حالة الاستعجال على ألا يقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتخذ جميع التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات وذلك ما نصت عليه المادة 21 من قانون البلدية 10-11، وبصفة إضافية عن طريق الوسائل الإلكترونية بطلب صريح من الأعضاء .

وقد اشترط القانون الجديد توفر نصاب الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين وذلك لصحة عقد دورة المجلس الشعبي البلدي، وتفاديا لحالات الانسداد وتعطل المصالح العامة³، كما جاء في نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي على أن " مداوات المجلس الشعبي البلدي لاتصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، ويشترط توفر هذا النصاب عند الاستدعاء الأول للمجلس الشعبي البلدي، وإذا لم تكتمل الأغلبية المطلقة، يرسل استدعاء ثان بفارق خمسة 05 أيام كاملة على الأقل ويجتمع المجلس وتصح مداواته حينئذ مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين "، و"تكتمل الأغلبية المطلقة عندما يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين فعليا يفوق نصف عدد الأعضاء".

تعقد جلسات المجلس الشعبي البلدي بصفة علنية كقاعدة عامة، إذ يحق لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة الإطلاع عليها، إلا أنه استثناء عن هذه القاعدة تكون المداولة في جلسة مغلقة في حالتين هما :

1 - أميرة بطوري، مرجع سابق، ص100 .

2 - المادة 14 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة في 29/02/2012، ص 05 .

3 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 126 .

-دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين .

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس للجلسة بالمحافظة على النظام داخل الجلسات، ويمكنه طرد كل شخص غير منتخب يخل بسير المداولات بعد إنذاره¹، فطبقاً لنص المادة 27 من قانون البلدية الجديد فإن ضبط الجلسة منوط برئيسها .

الفرع الثاني

الدورات الغير عادية

إلى جانب الدورات العادية يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلثي 2/3 أعضائه أو بطلب من الوالي وذلك حسب نص المادة 17 من قانون البلدية الجديد .

كما يجتمع المجلس الشعبي البلدي وجوباً بقوة القانون في حالة قيام حالة أو ظرف استثنائي، وذلك طبقاً لما جاء في نص المادة 18 من القانون رقم 10-11 أنه " في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون ويخطر الوالي بذلك فوراً " .

حسناً فعل المشرع حين ألزم المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بالاجتماع في الحالات المذكورة في المادة أعلاه بغية مسايرة الأوضاع السائدة ومتابعة المـنتخبين للمستجدات في التصدي لذلك والتدخل في الوقت المناسب .

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 13-105 المتضمن النظام النموذجي الداخلي نجده يـنص على أنه يمكن عقد دورات غير عادية عند الحاجة لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام ولا تحتل انتظار انعقاد دورة عادية مقبلة لمعالجتها.

كما أن القانون 10-11 قد نص صراحة على أن المجلس يعقد دوراته بمقر البلدية وذلك بموجب نص المادة 19 الفقرة الأولى، ألا أنه في حال وجود قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية حتى لا تتعطل الشؤون العامة، غير أن الفقرة الثالثة من نفس المادة جاء فيها أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن

¹ - قصير فريدة مزياني ، المرجع السابق، ص 231 .

يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذه الفقرة لم تبين بوضوح سبب اجتماع المجلس خارج المقر الرئيسي وخارج إقليم البلدية .

يلتحق أعضاء المجلس الذين ليس لهم مانع بمقر البلدية ، وفي حال اجتماع المجلس بقوة القانون، ويضعون أنفسهم تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه الذي يفتتح دورة غير عادية مرتبطة بالأسباب التي دعت إليها ، بعد إخطار الوالي بذلك. كما يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة السبل والتدابير ليلبغ أعضاء المجلس الشعبي البلدي بذلك، بتسليم الإستدعاءات على جناح السرعة على ألا يقل عن يوم واحد¹. وعليه فإننا نلتزم الاستقلالية من خلال الجانب المتعلق بطلب أعضاء المجلس الشعبي البلدي عقد دورات استثنائية لدراسة المواضيع التي تهم الشأن المحلي، فيما يخص السلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي في تقرير ضرورة عقد اجتماع من عدمه .

المطلب الثاني

نظام مداولات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي مباشرة أعماله بواسطة النظام التداول، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب المداولات التي يجريها أثناء اجتماعاته ودوراتها، والمداولة قانونا هي فحص ومناقشة مسألة معينة من طرف هيئة جماعية قبل أن يتخذ القرار النهائي في خصوص نقطة معينة " وهي تعبر عن إرادة جماعية متمثلة في إرادة المجلس الشعبي البلدي ، وهي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر البلدية قراراتها وتتدخل لمعالجة الصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون البلدية 10-11، لذا فالمجلس الشعبي البلدي هو هيئة تداول وتشاور حول المشاريع والقرارات التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية، وأن مهمته تنتهي عند صدور المداولة والمصادقة عليها، والتي تخضع لإجراءات خاصة طبقا لأحكام قانون البلدية المتعلق بالتداول والمرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17/03/2013 والمتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي²، سنبينها في الفرع الأول ، أما الفرع الثاني فسنخصصه إلى إجراءات سير المداولات .

¹ - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر ، منشورة، 2013-2014 ، ص 93 .

² - عبد الوهاب بن بوضياف ، معالم لتسيير شؤون البلدية ، دار الهدى، الجزائر، 2014 ، ص 52 .

الفرع الأول

الشروط والقواعد التي تحكم سير المداولات

يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته عدة مداولات تحكمها شروط وقواعد من أجل تنظيمها وسيرها وفق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالبلدية، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

أولاً : إعداد جدول الأعمال

إن أول مسألة تبدأ بها مداولات المجلس الشعبي البلدي هي مشروع جدول الأعمال الذي يخضع للتصويت من قبل أعضاء المجلس .

وبالرجوع إلى نص المادة 20 من قانون البلدية التي تنص على أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يحدد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية ، وكما جرى بالمشروع أن يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بنشر مشروع جدول الأعمال لكي يتم تحديده تشاركياً مع الهيئة التنفيذية ويطلع سكان البلدية عليه بغرض تمكين خاصة المجتمع المدني من إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال، ويرفق مشروع جدول الأعمال مع الاستدعاء الموجه للأعضاء¹.

ثانياً : المعالجة والتحرير باللغة العربية

وهذه الحالة هي ترجمة للمبدأ الدستوري المتمثل في كون اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية في الجزائر وذلك بموجب نص المادة 03 من القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، لذلك فللقاعدة العامة أن تجرى مداولات المجلس الشعبي البلدي وتحرر باللغة العربية² حسب نص المادة 53 من قانون البلدية الجديد.

ثالثاً : رئاسة الجلسة وأمانتها1 - رئاسة الجلسة

يتولى رئيس الجلسة أو مستخلفة المعين وفق القانون إدارة جلسات المجلس فيقوم بضبط المناقشات، حيث يمنح الكلمة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وفق قائمة المتدخلين التي يعدها مسبقاً، وبعد استنفاد هذه القائمة وفي حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط جدول

¹ - لطيفة بهي، المرجع السابق، ص28 .

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص157.

الأعمال، يمنح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء، حيث أنه يمكن أخذ الكلمة خلال عمليات التصويت¹.

كما يقوم رئيس الجلسة وهو يؤدي في مهمة بضبط المناقشات بالتذكير بالنظام لأعضاء المجلس الذين يقومون بتدخلات خارج جدول الأعمال أو في حالة تصرف غير لائق أو الذين يتسببون في أحداث تخل بسير الأشغال، ويقوم بهذا الصدد بما يلي :

- التذكير الشفوي بالنظام .

- التذكير بالنظام مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو كان محل تذكير شفوي بالنظام خلال نفس الجلسة .

- سحب الكلمة مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو مسؤول عن تصرف غير لائق تجاه الحضور أو تجاه أحد زملائه.

- توقيت الجلسة لفترة محددة .

- رفع الجلسة إذا تمادى العضو في الإخلال بسير أشغال المجلس .

لقد نصت المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي للبلدية على أنه يمنع استعمال كل جهاز أو أداة يمكن أن تخل بسير أعمال المجلس أو تمس بسكينة، باستثناء تلك المرخص بها صراحة من رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتبارها داعمة لوجيستية لأشغال المجلس .

2 - أمانة الجلسة

ويتولى الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة، وإذا تعذر ذلك يتولى الأمانة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين الموظفين الملحقين بديوانه ويعينه لأمانة الجلسة .

وتكلف أمانة الجلسة تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب نص المادة

13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 بما يلي² :

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .

- ضمان متابعة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي .

¹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 ، مرجع سابق ، ص.11 .
² - المادة 13 من المرسوم رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد73، الصادر في 2016/12/15، ص.4.

وفي إطار تحضير اجتماعات المجلس يكلف الأمين العام للمجلس على الخصوص بما يلي:

- تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس الشعبي البلدي ولجانه.
 - وضع كل الوسائل البشرية والمادية تحت تصرف أعضاء المجلس من أجل السير الحسن لأشغال المجلس ولجانه .
 - ضمان أمانة جلسات المجلس تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي .
 - السهر على تعيين الموظف المكلف بتنسيق أشغال جلسات المجلس ولجانه .
 - ضمان الحفاظ الجيد لسجلات المداولات طبقا للتنظيم والتشريع المعمول بهما .
- يتولى الأمين العام للبلدية في إطار تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 15 من نفس المرسوم التنفيذي على الخصوص بما يلي :
- إرسال مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الوصية للرقابة والموافقة عليها .
 - ضمان نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي .
 - ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين .
 - متابعة تنفيذ البرامج التنموية للبلدية والمشاريع التي أقرها المجلس الشعبي البلدي¹ .
- كما تكلف أيضا أمانة الجلسة تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالمهام التالية :

- تساعد أمانة الجلسة رئيسها في التأكيد من اكتمال النصاب القانوني، ومراقبة صحة الوكالات والمشاركة في عد الأصوات وفرزها .
- تقوم بإعداد محضر الجلسة والسهر على تدوين المداولات في سجل المداولات .
- تساعد رئيس الجلسة في تقديم مختلف الوثائق وتوزيعها على مختلف الأعضاء، والتكفل بجميع المهام الموكلة لها من الرئيس قصد ضمان السير الحسن لأشغال المجلس .

¹ - المادة 14 و15 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 ، المرجع السابق ، ص5 .

الفرع الثاني :

طريقة اعتماد المداولة ومضمونها

أولاً : الوكالة ونظام التصويت1 - الوكالة

يشترط الحضور الفعلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عند انعقاد المداولات، إلا أنه في حالة حصول مانع لحضور جلسة أو دورة أن يوكل كتابيا عضواً آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابته عنه، حيث قيدها المشرع الجزائري بجملة من الشروط، لكي لا يتمادى المنتخبين في استعماله، لذا نص بموجب المادة 24 من القانون 10-11 السالف الذكر على أنه ولا يمكن لنفس العضو أن يكون حاملاً لأكثر من وكالة واحدة¹ ولا يمكن له أن يستعملها إلا لجلسة أو دورة واحدة .

وكما جاء في نص المادة 25 من ذات القانون على أنه "يتم إعداد الوكالة بموجب طلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد يتم تحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة، حيث لا تصح إلا من خلالها.

ولقد نص بدوره المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي للبلدية على الوكالة بموجب المادة 23 على أنه مع مراعاة الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون المتعلق بالبلدية .

وكما اشترط المرسوم التنفيذي 13-105 السالف الذكر على الحضور الفعلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عند انعقاد مداولات، غير أنه يمكن لأي عضو في المجلس في حالة حصول مانع له حال دون حضوره الجلسة أو الدورة بكاملها أن يوكل عضو من اختياره ليصوت نيابة عنه، بموجب وكالة اسمية يتم إعدادها كتابيا وفق نموذج معين أمام كل سلطة مؤهلة للتصديق على التوقيعات .

وفي حالة الاستعجال القصوى أو مانع غير متوقع، يمكن أن يوكل عضو بموجب وكالة يوقعها عضو آخر بصفته شاهد، أو يوقعها الأمين العام للبلدية، ويبقى اللجوء لهذا الشكل من الوكالة استثنائياً .

¹ - قصير فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 221 .

كما يمكن لكل عضو مجبر على الانسحاب قبل التصويت، أن يوكل عضو خلال الجلسة بموجب وكالة مؤشرة من رئيس الجلسة أو من أمينها .

2 - نظام التصويت

يبدأ المجلس الشعبي البلدي المداولة حين يحضر الجلسة الأغلبية المطلقة للأعضاء ، ويتولى فيها رئيس الجلسة تأمين حسن سيرها وضبطها¹ ،

يصادق على مداوات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت² ، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً . لتوقع بعدها المداوات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين . وللتصويت في المجلس الشعبي البلدي مجموعة من القواعد نوجز أهمها :

أ - شرط الأغلبية البسيطة :

لقد اشترط المشرع لاعتبار المداولة موافق عليها تحقق الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وتعني الأغلبية البسيطة موافقة أكثر من نصف الأصوات ولا يهم هذا المقدار، على العكس من الأغلبية المطلقة التي تتطلب عادة الثلثين أو الثلاثة أرباع .

ب - الترجيح عند تعادل الأصوات " إشكالية الصوت المرجح :

قد يقع أثناء المداولة أن تتساوى الأصوات الموافقة والرافضة مما يوجب ترجيح كفة على أخرى ، ويكون في هذه الحالة الصوت المرجح هو صوت الرئيس، وهذه المسألة وجدت معارضة من طرف الأستاذ على الدين عشي في كتابه شرح قانون البلدية ، وذلك في كون أن الرئيس يعمل في المجلس كرئيس وليس كعضو، بينما مجموع المواد المتعلقة بنظام المداوات تحدد تسمية الرئيس كرئيس والباقي هم أعضاء، مما يجعل التصويت يكون بالنسبة للأعضاء فقط بعد طرح المسألة محل التصويت من قبل الرئيس دون أن يكون له صوتاً في الحالات العادية ، ويدلي بصوته فقط عند تعادل الأصوات .

وكنتيجة لذلك يعتبر الصوت المرجح هو استعمال الرئيس لحقه في التصويت بشرط واحد وهو قيام حلة التعادل .

¹ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص190 .

² - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المرجع السابق، ص12 .

ج - الاستثناءات الواردة على قاعدة الأغلبية :

لقد استثنى المشرع من قاعدة وجوب الموافقة على المداولة بالأغلبية البسيطة حتى تعتبر موافق عليها، استثناءا يتعلق بالمداولات المتعلقة بالميزانية وضبطها المنصوص عليها ضمن المواد 180 وما بعدها من قانون البلدية .

إذ أن القاعدة العامة تبقى قائمة في المصادقة على الميزانية، غير أنه وفي حالة عدم ضبط الميزانية وفقا للقواعد المحاسبية جاز للوالي عبد توجيه إعدار للمجلس بوجوب ضبطها أن يقوم بضبطها تلقائيا خلال أجل 08 أيام من تاريخ الإعدار¹.

وكذلك الشأن في حالة عدم التصويت على الميزانية مطلقا بسبب اختلال داخل المجلس ، فإن للوالي ضبطها بصورة نهائية .

يصادق المجلس الشعبي البلدي على مداولاته برفع اليد كقاعدة عامة، ويقوم رئيس الجلسة بمساعدة أمينها بعد أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت بتحديد المرافقين منهم والرافضين للتصويت، ويوضح الأعضاء الموكلين من زملائهم بوكالة شفها ويصوت عال مدلول التصويت باسم موكلهم .

كما يتم اللجوء إلى الاقتراع السري بطلب من ثلثي أعضاء المجلس، وفي هذه الحالة يشرف رئيس الجلسة على عمليات التصويت بمساعدة أمينها، ويعلن رئيس الجلسة نتائج التصويت بالاقتراع السري أمام المجلس الشعبي البلدي .

ثانيا : مضمون المداولة (التدوين والتسجيل)

تدرس نقاط جدول الأعمال على شكل مداولات متتابعة، و تدون هذه المداولات بحبر غير قابل للمحو² حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليميا³، وتحمل كل مداولة رقم تسجيل يتشكل من السنة المعنية ورقم تسلسلي متواصل متبوع بموضوع المداولة، وتتضمن المداولة العناصر التالية :

- نوع الدورة .
- تاريخ الجلسة وتاريخها .
- اسم رئيس الجلسة .

1 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 35 .

2 - عبد الوهاب بن بوضياف ، المرجع السابق، ص 57 .

3 - نسرين شريف ومريم عمارة وسعيد بوعلي ، المرجع السابق، ص 130

- عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين .
- جدول الأعمال .
- الظروف المحيطة والدوافع المتعلقة بموضوع المداولة مع ذكر تفاصيل لمجريات ال مداولة كالتالي :
- 1 - عرض لرئيس المج لس الشعبي البلدي يقدم فيه جميع التوضيحات الضرورية الخاصة بالموضوع ثم يدعو المجلس الشعبي البلدي للمناقشة وإبداء رأيه .
- 2 - المناقشة التي جرت أي شرح وتحليل مختلف أسباب الرأي المدعم والرأي المعارض .
- 3 - يقوم الرئيس بتلخيص المناقشة .
- 4 - يداول المجلس الشعبي البلدي بأغلبيةصوت ضد(صياغة منطوق حكم مداولة المجلس الشعبي البلدي بالقبول أو عدم القبول للمشروع المناقش في إطار أحكام المواد من 23 إلى 26 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17/03/2013 المذكور سابقا) .
- 5 - ويذكر رئيس الجلسة أنه قد أمضى في السجل بعد قراءة السادة الأعضاء الذين صوتوا لصالح موضوع المداولة والسادة الأعضاء الذين لم يصوتوا ضده (ذكر أسماء المصوتين مع ذكر موقفهم في المحضر إذا كان هذا التصويت تم باقتراح علني)¹.
- 6 - يذكر أسماء المندوبين البلديين الذين رفضوا التصويت رغم حضورهم المداولة مع ذكر سبب امتناعهم عن عدم إضائهم مع الإشارة أن المندوب الذي لا يحضر في بداية المداولة يعتبر غائبا² .
- قرار المجلس ونتائج التصويت .
- توقيع أعضاء المجلس .
- تصدر قرارات وأعمال المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة للأصوات المشاركة بعد المداولة³.
- مع الإشارة إلى أنه بعد الانتهاء من دراسة النقطة الأولى من جدول الأعمال يقوم المجلس بدراسة النقاط التالية على شكل مداولة بإتباع نفس المنهجية .

¹ - عبد الوهاب بن بوضياف، المرجع السابق ، ص 58 .

² - جريبيع محمود، نظام مداولات المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر بسكرة ، الجزائر، منشورة ، 2014-2015 ، ص 32 .

³ - عمار عوابدي ، القانون الإداري، النظام الإداري ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005 ، ص 285 .

وفي حالة توقف الأشغال دون استنفاد جدول الأعمال، يتم الإشارة لذلك في سجل المداولات مع ذكر ساعة توقف الأشغال وتاريخ وساعة استئنافها، وتكون بموجب محاضر كالتالي :

1 - محاضر استئناف الأشغال

تستأنف أشغال الدورة بتدوين المعلومات التالية بسجل المداولات :

- تاريخ وساعة استئناف أشغال الدورة .
- التأكد من توفر النصاب .
- مواصلة دراسة النقاط المتبقية من جدول الأعمال على شكل مداولات .

2 - محضر اختتام الدورة ونشر مستخرج المداولة

بعد الانتهاء من دراسة كل النقاط المذكورة في جدول الأعمال، يقوم رئيس الجلسة بالإعلان عن اختتام الدورة ويغلق المحضر مع ذكر التاريخ والساعة ويمضى من طرف الأعضاء الحاضرين بعد قراءته عليهم، ويستثنى من ذلك السادة الذين أعلنوا سبب منعهم من الإمضاء¹.

وعند الانتهاء من المداولات يحرر مستخرجها باللغة العربية ويتناول المداولة جزئيا كما هي محددة في المادة 28 من المرسوم التنفيذي 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي للبلدية، ثم يتم توقيعه من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه .

يرسل مستخرج المداولة للوالي في أجل ثمانية 08 أيام من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي مقابل وصل إستيلاء².

يعلق مستخرج المداولة في المواقع المخصصة للإصاق ولإعلام الجمهور على مستوى مقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبات البلدية خلال ثمانية 08 أيام التي تلي دخول المداولة حيز التنفيذ طبقا لأحكام هذا القانون.

يمكن للمجلس الشعبي البلدي نشرها بصفة إضافية بوسيلة رقمية³ إذا كان محتواها

يتضمن أحكاما عامة حسب نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105.

¹ - عبد الوهاب بن بوضياف ، المرجع السابق، ص 59 .
² - المادة 55 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق ص 12 .
³ - المادة 32 من المرسوم التنفيذي، 13-105، المرجع السابق، ص 13 .

ويستثنى من النشر احتواء مستخرج المداولة على أمر يتعلق بالحياة الخاصة حسب نص المادة 30 من قانون البلدية 10-11.

الفرع الثالث

القوة التنفيذية لمداولات المجلس الشعبي البلدي

إن أعمال المجلس الشعبي البلدي الصادرة في نطاق المشروعية الشكلية والموضوعية

تتخذ بعد مصادقة الوالي عليها، وفي حالة المخالفة يتم إبطالها ويتم تفصيلها كما يلي :

أولا : تنفيذ المداولات بعد المصادقة عليها من طرف الوالي

تكون المداولات نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها الولاية بموجب نص

المادة 56 من القانون رقم 10-11 .

والجدير بالذكر أن هناك مداولات يفرض القانون البلدي 10-11 حصولها على

المصادقة بصفة صريحة ومسبقة لتنفيذها من طرف الوالي لما تكتسبها مواضعها من أهمية¹، وهو ما جاء في نص المادة 57 من نفس القانون حيث أنه "لا تتخذ إلا بعد المصادقة عليها من

الوالي المداولات المتضمنة ما يلي :

- الميزانيات والحسابات .

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية .

- اتفاقيات التوأمة .

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية."

نلاحظ أن عدد المواضيع التي تم المصادقة عليها من قبل الوالي في القانون 10-11،

قد تقلص بالمقارنة مع قانون 1967 في نص المادة 107 والقانون 1990 في نص المادة

42، وهو ما يبين صراحة إرادة المشرع للحد من تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية².

كما نشير إلى أن المشرع الجزائري أسقط المداولات التي تتعلق بإحداث مصالح ومؤسسات

عمومية بلدية والتي نص عليها القانون البلدي القديم 08-90 .

كما ألزم المشرع ووضع في هذا الصدد ضابطا زمنيا للوالي لاتخاذ قراره بموجب نص

المادة 58 من القانون 10-11 المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي البلدي

¹ - جمال زيدان، المرجع السابق، ص 99 .

² - ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014، ص 104 .

خلال مدة ثلاثين (30) يوم من تاريخ إيداع محضر المداولة بالولاية، وإذا لم يلعن الوالي قراره خلال هذه المدة، تعتبر المداولة مصادقا عليها، وتنفذ بعد مرور مدة شهر.

وقد وفق المشرع في وضع هذا الضابط الزمني، وذلك تجنباً لأي تعسف قد يقع من جانب الوالي هذا من جهة، كما أنه من جهة أخرى فهذا التدبير يحول دون أي عرقلة أو تأخر في تنفيذ البرامج المقررة .

ثانياً : بطلان المداولات

تبطل المداولة بقوة القانون حسب نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 ، وتتمثل في المداولات التالية :

- المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات .
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .
- غير المحرر باللغة العربية .

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار، هذا الأخير يكون كاشفاً .

حفاظاً على مصداقية أعمال المجلس الشعبي البلدي تبطل كل مداولة إذا تعارض موضوعها مع مصلحة عضو حاضر باسمه شخصياً، أو زوجه أو أصوله أو فروعه إلى غاية الدرجة الرابعة، أو حتى كوكيل إذ يكون العضو بهذا التصرف قد استعمل صفته لأغراضه الشخصية وعلى هذا ألزم المشرع البلدي عدم حضور العضو المعني هذه المداولة، وذلك بعد التصريح بوضعية التعارض أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي .

ويكون البطلان بموجب قرار من الوالي، هذا القرار يكون منشئاً له، لذا فرض المشرع هنا تعليل القرار القاضي بطلان المداولة¹.

مما سبق نستخلص هو أن المداولات تعد مظهراً من مظاهر استقلال المجلس الشعبي البلدي وصورة من صور مشاركة الشعب في تسيير شؤونه العامة، لكنها ليست مستقلة استقلال مطلق بل تخضع إلى رقابة السلطات الوصائية والمتمثلة في رقابة الوالي من خلال المصادقة والإلغاء والحلول وهو ما سنقوم بتوضيحه من خلال الفصل الثاني.

¹ - أميرة بطوري، المرجع السابق، ص107 .

الفصل الثاني

رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

اتجهت الدولة نحو ما يعرف بالإدارة المحلية كخيار إستراتيجي للتسيير الإداري والمؤسساتي، وخشية الانحراف عن مبدأ المشروعية من جهة ولاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى كان لازماً إخضاع الإدارة المحلية لرقابة إدارية أصطلح عليها بالرقابة الوصاية¹.

حيث تتمتع جهة الوصاية بسلطة الرقابة على الأعمال التي تباشرها المجالس الشعبية المحلية، لتتصب رقابة السلطة المركزية على كل أعمال السلطة اللامركزية²، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو مبرزاً أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية³ "بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية و ملائمة قرارات السلطة اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال"، كما تهدف الرقابة الوصائية إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف و تحسن استخدام المنح أو الإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج الاقتصادية التي تضعها هذه السلطة.

فالأصل والقاعدة العامة أن المجالس الشعبية المحلية البلدية تعمل بداية بوضع قراراتها في حدود اختصاصاتها نافذة بذاتها وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة المحلية التي لا تتعارض مع المصلحة العامة، ومع هذا يوجب لها القانون في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة الوصائية قبل قيام بنشاطاتها، وأحياناً يشترط الحصول على تصديق لاحق كي يكون العمل نافذاً، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به البلدية، مع إمكانية حلول الجهات الوصية محل المجلس الشعبي البلدي في حال إهمال البلديات أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة.

¹ - خليفي عبد الرحمان، مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر، الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعديه، المنعقد يومي 12 و 13 أبريل 2016، ص 10.

² - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 98.

³ - عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر بسكرة، منشورة، سنة 2014/2013، ص 46.

وسنحاول في هذا الفصل التطرق إلى الرقابة الوصائية والسلطات المركزية الممارسة لها وذلك في مبحث أول ثم إلى مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في مبحث ثاني .

المبحث الأول

الرقابة الوصائية والسلطات المركزية الممارسة لها

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية وأهدافها والسلطات الإدارية المخول لها ممارستها بموجب القوانين والنصوص، لاسيما القوانين الإدارية المحلية مثل قانون الولاية وقانون البلدية، وذلك تطبيقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص "، حيث أنه انطلاقاً من هذه القوانين والنصوص المتعلقة بالإدارة المحلية، وخاصة قانون البلدية الجديد 10-11 هذا القانون الذي جاء بالعديد من الأحكام الجديدة التي مست بسير أعمال المجلس الشعبي البلدي، والرقابة الوصائية الممارسة على أعماله، هذه الأخيرة التي يمارسها الوالي باعتباره ممثل للسلطة المركزية على مستوى الولاية وكذا رئيس الدائرة بتفويض من الوالي على مستوى الدائرة، وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب أساسية، نتطرق في المطلب الأول مفهوم الرقابة الوصائية، ثم إلى أهداف الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي وذلك في المطلب الثاني، وفي المطلب الثالث سنتطرق إلى سلطات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي .

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الوصائية

يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله، إلى قواعد القانون المدني، وليس القانون الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية، كالقصر مثلاً، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أشخاص وأعمال الجهات اللامركزية، ومادامت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية¹ .

1- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، منشورة، سنة 2011، ص38.

وسنقوم من خلال هذا المطلب بتعريف الرقابة الوصائية في الفرع الأول، وإلى مميزات الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية وذلك في الفرع الثاني، وفي الفرع الثالث إلى خصائص الرقابة الوصائية.

الفرع الأول

تعريف الرقابة الوصائية

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة التي تربط الجهات المركزية بالجهات اللامركزية، ولبيان تعريف الرقابة الوصائية سنتطرق للتعريف القانوني للرقابة الوصائية، ثم إلى التعريف الفقهي لهذه الرقابة .

أولا : التعريف القانوني للرقابة الوصائية

تناولت كل الدساتير والمواثيق والقوانين الوطنية الجزائرية فكرة الرقابة على حساب فكرة الوصاية الإدارية¹، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 قد تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في مادته 184 والتي تنص على أنه " تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق إحترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد." كما أكد ذلك كل من دستور 1996، والدستور الحالي لسنة 2016.

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر 57/76 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني نص على فكرة الرقابة، وهو ما نجده في إحدى فقراته والتي تنص على أنه " يجب أن تمدد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا، وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية، وتحارب البيروقراطية، وشتى أنواع التباطؤ الإداري² ."

أما القوانين المتعلقة بالولاية (الأمر رقم 38-69، القانون 09-90، والقانون الجديد 07-12) والقوانين المتعلقة بالبلدية (الأمر رقم 24-67، القانون 08-90، القانون الجديد 10-11) كلها كرست فكرة الرقابة الوصائية على حساب فكرة الوصاية الإدارية .

¹ - بلال بلعالم، واقع الرقابة الوصائية في قانون البلدية 10-11، مجلة الفقه والقانون، العدد 16، الجزائر، 2014، ص 250 .
² - الميثاق الوطني الجزائري المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن الميثاق الوطني، ج.ر، عدد 61، الصادر في 30 يوليو 1976 ص913 .

نستنتج بأن المشرع الجزائري لم يضع تعريفاً شاملاً لعناصر الرقابة الوصائية، وإنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين المتعلقة بكل من الولاية والبلدية .

ثانياً: التعريف الفقهي للرقابة الوصائية

هناك تعريف عديدة لفقهاء القانون لمصطلح الرقابة الوصائية، نذكر منها التعريف الذي ورد للأستاذ زين العابدين بحيث يعرف الوصاية الإدارية على أنها " هي السلطات الإدارية المحددة، والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية، بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية ¹ ."

أما عادل محمود حمدي فقد عرفها بأنها " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنح انحراف وتخاذل وتعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعم تعارضها مع المصلحة العامة .

ويعرفها الأستاذ ناصر لباد على أنها " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون .

وأضاف إلى أن الوصاية الإدارية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على إحترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجرى في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها ² ."

كما عرف الأستاذ علي خطار الشطناوي الرقابة الوصائية على أنها: " سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة ³ ."

وتعرف أيضاً بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الجهات والهيئات اللامركزية، أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية على الجهات والإدارات اللامركزية ⁴ ."

¹ - بلال بلغالم ، المرجع السابق ، ص 251 .

² - ناصر لباد ، سلسلة القانون الأساسي في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014، ص59.

³ - علي خطار الشطناوي ، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الثانية، الأردن، 2008، ص225 .

⁴ - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص38.

أو هي رقابة مشروعية على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية، بما لها من سلطات في هذا الشأن.

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها: " الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات و رقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة"¹.

وقد عرفها الفقيه فالين بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".

ويذهب الأستاذ ريفيرو إلى أن الوصاية الإدارية هي رقابة تمارس من الدولة على عضو لا مركزي، وذلك في الحدود التي يقرها القانون"².

ويعرف الفقيه البلجيكي جاك دامبور " الرقابة الوصائية بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون وحماية المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين"³.

ويحتوي هذا التعريف على جملة من المزايا، فقد أشار إلى طرفي الرقابة، فضلا عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص، مع ضرورة تقييدها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية، إلا أن هناك من انتقده على أساس أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة. وهناك من يذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية على أنها تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية، وبين

1 - بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، مصر، سنة 1984، ص 100 .
2 - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها الجزائر - بريطانيا- فرنسا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 68 .
3 - شنيخرفي، رقابة الوالي على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي تبسي، تبسة، الجزائر، جوان 2015، ص 35 .

المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو مرفقياً في النظام الإداري في الدولة، ومن ثمة ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحثت¹. في حين عرفها أحد الفقهاء بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم، وذلك بقصد حماية المصلحة العامة" وقد أبرز هذا التعريف طرفي الرقابة وأشار إلى بعض مهامها وإمكان انصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية وضرورة تقييدها واستنادها إلى القانون، إلا أنه لم يشر إلى رقابة الشرعية ولا إلى وسائلها.

وما يجب التنبية إليه أن هذه التعاريف: أهملت العناصر الأساسية للرقابة الوصائية، ومن بين هذه العناصر مبدأ المشروعية، والجهات المخولة لها ممارستها، والوسائل المستعملة في ممارستها .

كما عرفت بأنها الحفاظ على الصالح العام، وتحقيق مبدأ المشروعية والملائمة، أو هي جملة الآليات القانونية، التي أقرها المشرع للجهات الإدارية المركزية، للإشراف والرقابة على أعمال وتصرفات الجهات الإدارية اللامركزية والإقليمية².

ومن خلال هذا التعريف يتضح لنا أن الرقابة الوصائية، هي تلك الصلة أو الرابطة القانونية، التي بمقتضاها تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة، لجميع التصرفات والأعمال التي تصدر عن الجهات اللامركزية، حتى تتأكد من مدى التزام هذه الأخيرة بالقانون، وتأتي هذه الرقابة مقابل الاستقلال التي تتمتع به هذه الجهات .

لذلك سنحاول طرح تعريف جامع لعناصر الرقابة الوصائية، وذلك كما يلي " الرقابة الوصائية هي مجموع الصلاحيات والسلطات التي يقرها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي، لمراقبة أشخاص الإدارة المحلية وأعمالهم، بهدف حماية المصلحة العامة³ من جهة، والمحافظة على وحدة كيان الدولة واحترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى"، كما نجد أن التعريف الذي وضعه الأستاذ عادل بو عمران بأنها "الرقابة الوصائية

1 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1984، ص 266 .

2 - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص38.

3 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص37.

الإدارية هي علاقة و رابطة قانونية تربط الوحدات المركزية بالمحلية كما أنها نظام رقابي استثنائي لعدم جواز مباشرتها إلا بموجب نص يقر بذلك صراحة ".
يمكن القول على ضوء هذين التعريفان بأنهما يرتكزان على العناصر الأساسية للرقابة الوصائية وهي :

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

- تتصرف الوصاية الإدارية على أعضاء وأعمال الإدارة اللامركزية، بهدف حماية مبدأ المشروعية والمصلحة العامة .

الفرع الثاني

تميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية

لقد اختلفت وجهة نظر الفقهاء في تحديد مفهوم الرقابة الوصائية ولم يكن ذلك لقصور منهم وإنما كان مرجعه تطور نظم الإدارة وما ترتب عليه من تراجع بعض التعاريف عن مسايرة ذلك التطور، ولذلك وبعد تحديد تعريف للرقابة الوصائية سنقوم في هذا الفرع باستعراض مميزاتها عن الرقابة الرئاسية فيما يلي :

أولا : من حيث الطبيعة القانونية

تختلف الرقابة الوصائية على الرقابة الرئاسية من حيث الطبيعة القانونية ، وذلك إن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بالسلطة الرئاسية بحكم القانون، ودون حاجة لوجود نص قانوني يمنحه إياها، فهي لصيقة بصفته ومستمدة من المكانة التي يشغلها داخل الهرم الإداري ولذلك يستطيع ممارسة سلطته الرئاسية من تلقاء ذاته حتى ولو لم ينص القانون على ذلك، بينما تستند الوصاية الإدارية إلى نص تشريعي يمنح جهة معينة حق ممارسة الوصاية الإدارية فلا يمكن افتراض وجود الوصاية الإدارية، فالوصاية الإدارية على المجالس المحلية لا تفترض افتراضا¹.

فالرقابة الوصائية تعتبر استثناء على أصل عام هو استقلال الهيئات اللامركزية، وترتبا على ذلك لا يفترض وجود رقابة وصائية ولا تتقرر إلا بنص صريح وفي حدود هذا النص،

¹ - علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ط1، عمان ، الأردن ، 2003 ، ص157 .

وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي لا يحتاج تقريرها إلى نص خاص، فهي تمارس بقوة القانون، وإنما يلزم النص الخاص لتقييدها¹.

ثانيا : من حيث الوسائل

نجد في السلطة الرئاسية التي تقوم بين الرئيس ومرؤوسيه أن الرئيس يملك حق استعمال سلطة أو قوة الأمر والنهي من خلال إصدار وتوجيه مجموعة من الأوامر والنواهي الملزمة للموظف أو العامل المرؤوس له مباشرة²، هذا الأخير تربطه علاقة تبعية فهو ملزم بواجب الطاعة والخضوع لرئيسه، وعليه فإن الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة على مرؤوسيه، فهو من يعينهم، وهو من يرقبهم، وهو من ينقلهم، كما له الحق في التأديب والتوقيف، وحتى الفصل، أما الرقابة الوصائية على عكس الرقابة الرئاسية فهي محددة النطاق ومقيدة بالنصوص القانونية، الموضوعية والإجرائية والشكلية، كون هذه الرقابة تمكن جهازين إداريين، لكل منهما شخصيته القانونية، فلا يمكن للجهات الوصية أن تفرض توجيهاتها وأوامرها على الهيئات اللامركزية، كما يملك الرئيس في السلطة الرئاسية، العديد من الوسائل كالتعيين والترقية والتأديب، وهو ما لا نجده في ظل الرقابة الوصائية، حيث أن أعضاء الهيئات اللامركزية، في الغالب ما يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وإن كان تعيينهم يتم عن طريق السلطة المركزية، فبمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال، ويتحررون من جميع الروابط مع الجهات التي عينتهم³.

كما أن الجانب الشخصي له أثر كبير في تكملة شخصية الرئيس، بينما شخصية الجهات اللامركزية مستقل عن السلطات المركزية، بالإضافة إلى أن الجهات اللامركزية تقوم بأعمالها بمبادرة فردية دن تدخل من السلطات المركزية، وبخلاف ذلك فإن الرئيس له الحق في تعديل أو إلغاء أعمال مرؤوسيه .

ثالثا : من حيث الأهداف

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية من حيث الأهداف، في أن الرقابة الوصائية تهدف إلى ضمان وتدعيم الوحدة السياسية والدستورية للدولة، وتضمن عدم خروج الهيئات

¹ - نواف كنعان ، القانون الإداري، القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، عمان، الأردن، 2008، ص168 .

² - عمار عوايدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 206 .

³ - عمار عوايدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 275 و 276 .

اللامركزية عن مبدأ المشروعية وحماية المال العام من التبذير والإسراف، كما تعمل على توجيهها إلى ما يخدم الصالح العام، ويحقق خطة تنمية على المستوى المحلي .

أما السلطة الرئاسية فهدفها الأساسي، هو القيام بالعمليات الإدارية، والحرص على تحريكها بما يضمن حسن سير المرفق العام على أحسن وجه للحفاظ على المصلحة العامة¹.

وعليه فأهداف الرقابة الوصائية تختلف عن الرقابة الرئاسية باختلاف التنظيم الإداري سواء كان مركزيا أو لا مركزيا² .

رابعا : من حيث إمكانية الطعن وقواعد المسؤولية

في ظل نظام السلطة الرئاسية لا يملك المرؤوس أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية³ وهذا ما أقره القضاء الفرنسي. ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل⁴ لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف لذلك و نظرا لتمتع هذه الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية وبالتالي لها أهلية حق التقاضي، ولذلك فإنه يجوز للوحدات المحلية الطعن في قرارات هيئات الوصاية الإدارية لتجاوز السلطة أمام القضاء الإداري⁵.

أما من حيث قواعد المسؤولية فنجد أن الجماعات المحلية هي من تتحمل مسؤولية أعمالها حتى لو صادقت عليها السلطة الوصية، فهي تتحمل المسؤولية التقصيرية، كما يحق للجماعات المحلية العدول على قراراتها إذا رأت ملائمة في ذلك حتى ولو صادقت الجهات المركزية على تلك القرارات، فنجد أن بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن من موجباتها أن يسأل الرئيس ويتحمل مسؤولية أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار، ومالك حق الرقابة والأشراف والتوجيه⁶. بينما لا تتحمل جهة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل .

1 - شنيخر تقوى ، المرجع السابق ، ص 38 .
 2 - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص43 و44 .
 3 - نسرين شريفي ومريم عمارة وسعيد بوعلي ، المرجع السابق ، ص 74 .
 4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 44 .
 5 - كمال جعلاب، المرجع السابق ، ص69 .
 6 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، نفس المرجع السابق، ص 44 .

خامسا : من حيث الملائمة والمشروعية

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية من حيث خضوع كل منهما لفكرة الملائمة والمشروعية، فالرقابة الوصائية لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية، فجميع السلطات العامة في الدولة، يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها، وعلى الإدارة التقيد بالنظم القانونية للدولة .

لكن إن تعديها إلى مراقبة أعمال الهيئات اللامركزية، فإن ذلك يعد من باب التدخل في شؤون الجماعات المحلية، التي يعطيها القانون الحق في القيام بمبادرة فردية دون تدخل السلطات المركزية، لأن فكرة الملائمة غامضة وعامة، فإذا أصبحت السلطات المركزية تملك حق مراقبة مدى ملائمة أعمال الجهات اللامركزية، فإنها تنتهك أحد الأركان الأساسية، للقيام بفكرة اللامركزية الإدارية، بينما الرقابة الوصائية لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية، فجميع السلطات العامة في الدولة، يجب أن تخضع لحكم القانون، عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها، وعلى الإدارة التقيد بالنظم القانونية للدولة، وعليه فالرقابة الوصائية تنحصر في حدود ما مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية، أما الرقابة الرئاسية فتعدها إلى رقابة الملائمة أيضا¹.

هذا فيما يخص الاختلاف بين كل من الرقابة الوصائية و الرقابة الرئاسية، أما في أوجه التشابه فنجده في :

أولا : إن كلا من الرقابتيين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية دنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية فهي تخضع إلى سلطة إدارية عليا واحدة، تمارس رقابتها على الأعمال الإدارية والأعضاء الخاضعين لها خضوعا رئيسيا ، كما تمارس هذه السلطة على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها وأعضائها .

ثانيا : إن سلطة الحلول تمارس في الرقابتيين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شرط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما الرقابة الوصائية لا تمارس إلا إذا نص القانون عليها صراحة .

¹ - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص44و45 .

ثالثا : أما سلطة التصديق والإلغاء فكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية لها حق تصديق وإلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة .

الفرع الثالث

خصائص الرقابة الوصائية

أولا : رقابة إدارية

تتميز الرقابة الوصائية بهذه الخاصية لصدور أعمالها عن جهة إدارية متخصصة و تحدث بقرارات إدارية و تباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن¹ ، و تخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، وهي رقابة تقوم بها جهات مركزية أو لامركزية بناء على مراقبة مدى الشرعية والملائمة .

ثانيا : رقابة استثنائية

تمتاز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، أي إلا إذا وجد نص يقرها صراحة ، لان الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية وذلك بمنحها الشخصية القانونية المعنوية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها²، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استنادا إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية .

حيث انه إذا خول القانون لجهة الرقابة الوصائية سلطة اتخاذ إجراء وصائي معين فإنه لا يكون لهذه الجهة أن تستعمل إجراء وصائيا آخر غير الذي نص عليه القانون صراحة .

¹ - عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011، ص 91 .

² - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 245 .

ثالثا : رقابة خارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية، وهي رقابة تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة أو بين شخصين إداريين مركزيين ، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد كما يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس.

رابعا: رقابة جزئية ومشروطة

تتميز الرقابة الوصائية في كونها لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمون النص، فلا رقابة بدون نص. ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة، ولا تمارس هذه الرقابة إلا بوجود نص يحدد شروطها والإجراءات الواجب مراعاتها عند ممارستها¹، وفي الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية ، هذه الأخيرة التي تتسم بلفها واسعة وغير مشروطة بوجود نص قانوني لممارستها ، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس. وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقرها.

كما أن الرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة ، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية².

كما هو الحال بالنسبة للوالي فهو يمارس الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي وليس على المجلس الشعبي الولائي ، إضافة إلى أن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لا

¹ - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 69 .

² - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 92

يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس مجلس الشعبي البلدي¹.

المطلب الثاني

أهداف ومبررات الرقابة الوصائية

تسعى الرقابة الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية، إلى جانب ذلك فلها مبرراتها التي هي أصلا وراء وجودها، هذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب والذي قسمناه إلى فرعين وهما:

الفرع الأول

أهداف الرقابة الوصائية

يمكن القول بأن الرقابة الوصائية تسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية والإدارية والمالية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة للدولة، وهو ما سنقوم ببيانه من خلال الآتي :

أولاً: الأهداف السياسية

تهدف الرقابة الوصائية من الناحية السياسية إلى ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها لا يعني انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية، ولكن هناك ارتباط بينهما وهو ما يقوي من وحدة وتماسك الدولة، وهو ما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية فيدرالية².

ثانياً: الأهداف الإدارية

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري من

¹ - جلول عبلة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر بسكرة، 2012-2013، ص 32 .

² - بكر القباري، المرجع السابق، ص 131 .

جانب سائر الهيئات اللامركزية، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون أحيانا وجهات نظر متباعدة ولاسيما الأعضاء الذين يتم اختيارهم بطريق الانتخاب، وذلك بتأثير الاعتبارات السياسية أو الانتخابية، وهذا بالإضافة إلى افتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية والكفاية الفنية¹.

أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية، وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إيثار المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة .

بالإضافة إلى ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح المحلية²، ويظهر ذلك في السعي إلى تحقيق حاجات ذات بعد إقليمي و أخرى ذات بعد وطني لذا وجدت الهيئات المحلية من أجل إشباع ما هو محلي و ذلك بإسناد العديد من المرافق الوطنية إلى الوحدات على مستوى الأقاليم و عند تعارض المصالح الوطنية مع المصالح المحلية، و لتجنب تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية تتدخل السلطة المركزية عن طريق ممارستها للرقابة بإرغام الهيئات المحلية على تفضيل ما هو وطني على المحلي .

ثالثا : الأهداف المالية

إن الرقابة الوصائية هي رقابة تهدف إلى حماية المال العام، وذلك بفرض رقابة على الميزانية وهذا بمصادقة السلطة الوصية على الميزانية، وكل هذا حماية للمال العام من الإسراف وعدم التصرف الجيد للمال ومن أجل مكافحة الفساد المالي³.

كما أن الرقابة الوصائية تمارس على الهيئات اللامركزية، بشأن جباية الضرائب المحلية، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية وبين جباية الضرائب الوطنية، لأن الملتزمين بدفع الأولى يلتزمون في نفس الوقت بدفع الثانية ، وكذلك فيما يتعلق بما يقدم لها من هبات أو وصاية بغية التخفيف من مضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات، وهي المضار التي تنشأ من تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية، وعدم دخولها بالتالي في

1 - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 95.

2 - عمار عوادي، القانون الإداري النظام الإداري، المرجع السابق، ص 243 .

3 - شنيخرف تقوى، المرجع السابق، ص 41 .

نطاق التبادل الاقتصادي، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية حرمان خزينة الدولة من الحصول على الضرائب والرسوم التي تقتضيها عن انتقال ملكية الأموال ، ولذلك وجدت في فرنسا منذ القرن الثامن عشر القيود الوصائية التي فرضتها التشريعات المختلفة على قبول التبرعات من جانب الجماعات الإقليمية، وعليه فالرقابة الوصائية على الجماعات المحلية تكمن في جميع مظاهرها المخولة للسلطة الوصائية فرضها عليها.

الفرع الثاني

مبررات الرقابة الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع الجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلال نسبي وليس مطلق ، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية .

وعليه فلهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام المشروع وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي:

أولاً: احترام المشروعية

تبرر الوصاية الإدارية في فرنسا بحماية مبدأ المشروع وضمان المصلحة العامة، إذ تنص المادة 72 من دستور 1958 الفرنسي في فقرتها الأخيرة على أن " ممثل الدولة في الجماعات المحلية، وممثل كل عضو في الحكومة مسؤول عن المصالح الوطنية، والرقابة الإدارية واحترام القوانين"، ولذلك فإن رقابة ممثل السلطة المركزية تهدف أساساً إلى فحص مشروعية أعمال المجالس المحلية والتأكد من سلامتها¹، ولذلك فالرقابة الوصائية تستهدف ضمان إحترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به السلطات المركزية بالنسبة لجميع أعمالها شأنها في ذلك شأن السلطات العامة، وهو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية إحترام القانون وذلك بمعناه الواسع الذي لا يقتصر على القانون العادي وإنما يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية أياً كان مصدرها وشكلها ، ومن أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ، وذلك بوصفها قاعدة

¹ - كمال جعلاب ، المرجع السابق، ص 69 .

قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتثال عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تتقرر بنص صريح¹.

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

ثانياً: حماية المصلحة العامة

تبرر الوصاية الإدارية أيضاً بحماية المصلحة العامة، سواء كانت مصلحة الدولة نفسها من خلال الحفاظ على الطابع الموحد لها وضمان بقاء النظام المحلي في بعده الإداري، أو كانت مصالح الشخص اللامركزي الذي قد يكون الضحية الأولى لسوء تسيير ممثليه الذين يتصرفون باسمه ولحسابه كما تحفظ هذه الوصاية أيضاً مصلحة المواطنين وتضمن كفاءة أداء الخدمات العامة لهم وفق المعايير الوطنية من قبل الوحدات المحلية، إذ أن الدولة تهدف من خلال ذلك إلى ضمان حد أدنى من التجانس في أسلوب أداء الخدمات العامة لصالح كل المواطنين على مستوى الإقليم ككل²، فهي تهدف إلى الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية³، وسنقوم بتوضيح أنواع حماية المصلحة العامة من خلال الآتي :

1 - حماية مصلحة الدولة: والواقع أنه توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة سلطة الرقابة على الهيئات اللامركزية وذلك حماية للمصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية⁴. نعرف أن قيام النظام اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة ومن ثمة يستلزم الأمر من الناحية السياسية وجود هذه السلطة الرقابية لضمان حماية وحدة الدولة.

1 - بكر القباني، المرجع السابق، ص 128.

2 - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 69.

3 - عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، الملتقى الدولي الخامس حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 03 و04 ماي 2009، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيذر بسكرة، الجزائر، العدد السادس، ص 104.

4 - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 96.

وكذلك مصلحة الدولة تستلزم من الناحية الإدارية وجود رقابة إدارية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري منعا من تغليبها المصالح المحلية على المصالح الوطنية العليا للدولة.

وأیضا مصلحة الدولة تستلزم من الناحية المالية وجود مثل هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بمعوناتها المالية وضبط الهبات والوصايا للهيئات اللامركزية.

2 - حماية مصلحة الهيئات اللامركزية: تهدف الرقابة الوصائية إلى التأكد من حسن سير وإدارة المرافق المحلية بتأمين حد أدنى من الخدمات التي تؤديها المجالس المحلية المنتخبة ، وبحقق حماية المصالح المحلية في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بصلاحياتها، وذلك في حالة إهمالها أو عجزها عن حماية مصالح أو أموال الشخص اللامركزي أو في حالة إساءة استعمال السلطة إذا كانت قراراتها غير نزيهة.

3 - حماية مصلحة المواطنين: تهدف الرقابة الوصائية إلى ضمان حماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن سوء التسيير الإهمال والتقصير والإسراف في الإنفاق المحلي بما لا يخدمهم أو عدم التزام الحياد والإنصاف¹، بالإضافة إلى حمايتهم من التعسف و الاستبداد بحقوق و حريات المواطنين، بحيث أنهم متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات اللامركزية، بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي و فرض التكافل الإداري .

المطلب الثالث

السلطات المركزية الممارسة للرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية الممثلة في الوالي هي الجهة المختصة بممارسة الرقابة الوصائية، إلا أنه إستثنائا يمكن ممارسة هذه الرقابة عن طريق الأجهزة التابعة له المتمثلة مثلا في رئيس الدائرة وسنقوم بتوضيح ذلك من خلال الوالي في ممارسة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي وذلك في الفرع الأول، وفي الفرع الثاني إلى الأجهزة المساعدة للوالي في مجال الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي وذلك بتفويض من الوالي .

¹ - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 104 .

الفرع الأول

الوالي

يلعب الوالي دورا مهما في الإشراف على الجماعات المحلية، خاصة منها الولاية ويحتل مكانة هامة في السلم الإداري الجزائري، إذ يعتبر موظفا ساميا في الدولة .

أولا : تعيين الوالي

يتم تعيين الولاية من قبل رئيس الجمهورية منفردا ويعود سبب إنفراده لأهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري¹، وذلك بموجب مرسوم رئاسي، وقد كانت مسألة التعيين في منصب الوالي قبل صدور المرسومين 239-99 و 240-99، تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا بموجب المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، ويكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات المقترح، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح أية جهة ويتضح ذلك من نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة و الفقرة الأولى من المادة 92 في الدستور الجزائري الحالي لسنة 2016 بنصها على أنه " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام التالية :

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور .
- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة .
- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء .
- الرئيس الأول للمحكمة العليا .
- رئيس مجلس الدولة .
- الأمين العام للحكومة .
- محافظ بنك الجزائر .
- القضاة .
- مسؤولي أجهزة الأمن .
- الولاية ."

1 - جبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013، ص6.

ثانيا: صلاحيات الوالي1 - الوالي كممثل للدولة

يتمتع الوالي بازدواجية في الاختصاص¹ حيث يحوز على سلطات بصفته ممثلا للولاية والمنصوص عليها في المواد من 102 إلى 109 من قانون الولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة والمنصوص عليها في المواد من 110 إلى 123 من نفس القانون السابق، بحيث يقوم الوالي بتمثيل الدولة في مجالات عديدة و يظهر ذلك كالتالي:

يعتبر الوالي ممثلا للدولة ومندوب الحكومة، ولهذا يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء، كما يتولى التنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية، باستثناء بعض المديريات استثناءها المشرع من رقابة الوالي نظرا لطبيعة مهامها كالعمل التربوي، الجمارك... الخ.

بالإضافة إلى تمثيل الدولة من خلال ممارسته للرقابة الوصائية بمتابعة وضعيات المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية من إصدار قرارات التوقيف والإقصاء والاستخلاف، وكذا الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدي بجميع أشكالها ومظاهرها من تصديق وإلغاء وحلول، وقد نص القانون الجديد رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على خضوع أعمال البلدية لرقابة الوالي لاسيما المواد 98-99-101-102 منه.

كما أجاز قانون البلدية الوالي بموجب المادة 101 منه أن يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عوضا عنه كل إجراء يراه مناسبا للمحافظة على النظام على مستوى تراب البلدية، وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات اللازمة وبعد إعداره².

فالوالي باعتباره هيئة غير ممرضة (عدم التركيز) يمثل الوزير في ممارسة الرقابة على مداورات المجلس الشعبي البلدي .

¹ - نسرين شريفي ومريم عمارة وسعيد بوعلي، المرجع السابق، ص 108.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 176 .

2 - الوالي كمثل للولاية

يقوم الوالي بالسهر على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، ويمثل الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء¹ سواء كانت مدعية أو مدعى عليها بموجب المادة 106 من ذات القانون والتي تنص على أن "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء" وكذا المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008، ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي، ومن الناحية المالية يتولى إعداد مشروع الميزانية وينفذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرف على مستوى الولاية، ويتولى إبرام العقود الرسمية².

الفرع الثاني**الأجهزة المساعدة للوالي في مجال الرقابة الوصائية**

تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي بصرف النظر عن المصالح والأجهزة الإقليمية بمقتضى القطاعات المختلفة حسب ما نص عنه المرسوم التنفيذي 215/94 لتشمل رئيس الدائرة³، الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم والشؤون العامة.

أولا: رئيس الدائرة

يعتبر رئيس الدائرة الممثل القانوني للدائرة على مستوى الولاية ويعتبر جهاز من أجهزة عدم التركيز الإداري، ويعد الشخص الثاني بعد الوالي في تمثيل الدولة المحلي. وكل دائرة يجب أن تدار من قبل رئيس الدائرة ويعد تابعا ومساعدة للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة، و تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المؤرخ في 25/07/1990 على أنه "يساعد رئيس الدائرة الوالي في وظيفته ممثلا للولاية وبهذه الصفة ينشط عمل بلدية أو ينسق وينشط عمل بلديتين أو عدة بلديات".

¹ - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 91.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الموجع السابق، ص 177.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 يوليو 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، لسنة 1994 ص 5.

1- تعيين رئيس الدائرة

يتم تعيين وإنهاء مهام رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بعد اقتراح الوزير الأول باعتباره يشغل منصب من ضمن المناصب العليا في الدولة، وذلك طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-230 المتضمن القانون الأساسي لتقلد المناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية¹.

اختصاصات رئيس الدائرة

لرئيس الدائرة صلاحيات متعددة ومتنوعة ولقد جاء ذلك في المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/27 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها أن رئيس الدائرة يمارس باسم الوالي الصلاحيات التالية :

2 - 1 - صلاحيات رئيس الدائرة بصفته ممثل الدولة

هي الصلاحيات التي نصت عليها المواد 07 من المرسوم التنفيذي 90-230 والمواد 09 و 13 و 15 و 16 من المرسوم التنفيذي 94-215 وهي :

- يساعد رئيس الدائرة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية .
- "كما يرسل تقارير دورية إلى الوالي تشخص الوضعية السائدة في الدائرة، ووضعية البلديات المشرف عليها وفي جميع القضايا المتعلقة بالتنمية .
- يشارك في إطار مجلس الولاية مشاركة استشارية، متى كانت القضية المعروضة بالمجلس من القضايا التي تدخل في نطاق الدائرة المسؤول عنها².
- يسهر على حسن سير مصالح الدولة في الدائرة من خلال عقده اجتماعا أسبوعيا مع مسؤولي الهياكل التقنية بالدائرة ورؤساء المجالس الشعبية البلدية ويعطي رأيا استشاريا حول تعيين مسؤولي هياكل الدولة والمصالح كونهم أعضاء المجلس التقني .

¹ - المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 1990/07/25، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادرة في 1990/07/25 .

² - فايزة جروني ونزلي غنية، "الدائرة بين الوجود المادي والفراغ التشريعي في التنظيم الإداري الجزائري"، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الواد ي، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015، ص116.

2 - 2 - صلاحيات رئيس الدائرة تجاه البلدية

طبقا لنص المادة 10 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي 215/94 السابق الذكر " يتولى

رئيس الدائرة وتحت سلطة الوالي ويتفويض منه، على الخصوص ما يلي :

أ - ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية ومتابعة تنفيذها¹.

ب- يصادق على مداوات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها ما يلي :

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

- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرام لفائدة البلديات .

- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات .

- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .

- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات .

- الهبات والوصايا .

ج - يوافق على المداوات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام .

د - يسهر زيادة على ذلك، على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول بع للبلديات التي ينشطها .

هـ - يحث ويشجع كل المبادرات الفردية والجماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين ."

وفي هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه

مشاكل البلدية وأعمال ومقترحات المجلس ومختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها فيأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الاستشارة إلى الوالي الذي يقدم

¹ - فائزة جروني ونزلي غنية، المرجع نفسه، ص116.

التوجيهات العامة كمثل للدولة وللولاية معا ويتطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات، فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي¹.

ثانيا : مديرية التنظيم والشؤون العامة

عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم وتسيير مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية والإحكام التنظيمية المتعلقة به فإن مديرية التنظيم والشؤون العامة للولاية تعالج على الخصوص المواضيع التالية للبلديات :

- تنظيم العمليات الانتخابية وتتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين .
- السهر بالتنسيق مع المصالح المعنية على تنظيم السير الحسن لمصلحة الحالة المدنية وعلى المسك الجيد للسجلات والمحافظة عليها .
- السهر على تطبيق قوانين الخدمة الوطنية .
- السهر على شرعية قرارات رئيس البلدية ذات الصلة التنظيمية .
- القيام بجمع وتدوين كل العقود الإدارية والمداولات .
- تراقب شرعية وصحة المداولات .

ثالثا : مديرية الإدارة المحلية

عملا بأحكام المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06/09/1995 المشار إليه أعلاه والأحكام التنظيمية المتعلقة به، إن مديرية الإدارة المحلية بالولاية تعالج على الخصوص القضايا التالية للبلديات²:

- ضمان الدراسة والمصادقة على الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات .
- متابعة المسار المهني لأعوان البلدية بالتنسيق مع المصالح المعنية .
- تنشيط وتحسين تكوين أعوان البلدية .
- تنشيط ومتابعة تسيير ممتلكات البلدية .

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 102 وص 103 .

² - عبد الوهاب بن بوضباف، المرجع السابق، ص 26 و 27 .

المبحث الثاني

مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تمارس الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسا في الوالي العديد من صور الرقابة، ورجوعا للمواد من 56 إلى 59 من قانون البلدية 10-11، حيث نجد أن المشرع وضع تقسيمات للمداولات وهي:

- مداولات تنفذ ضمنيا

- مداولات تحتاج إلى التصديق الصريح

- الإلغاء (البطلان)

- كما نجد أيضا من خلال المادة 101 من قانون رقم 10-11 إمكانية الحلول

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى الرقابة على الأعمال الإيجابية (المصادقة والإلغاء)

في المطلب الأول، ثم الرقابة على الأعمال السلبية (الحلول) وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الرقابة على الأعمال الإيجابية .

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم إداري وجغرافي ولها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات قانونية تتخذ بأغلبية من قبل أعضاء المجلس¹، والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين الفرع الأول، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقواعد القانونية الفرع الثاني .

الفرع الأول

رقابة المصادقة

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بأن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية .

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 135

وتعرف المصادقة على أنها الإجراء الذي بمقتضاه يجوز للجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أي قاعدة قانونية أو مساس بالمصلحة العامة .

وبالتالي تتولي جهة الوصاية بموجب القوانين، الإعلان بأن هذه القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية يمكن أن ترتب آثار قانونية ما لم تخرق أي قاعدة قانونية، فقد نصت المادة 55 من قانون البلدية الجديد على أن تودع المداولات في أجل ثمانية (8) أيام بعد توقيعها من جميع أعضاء المجلس لدى الوالي، وذلك للمصادقة عليها .

بالرجوع إلى المواد 56 و 57 و 58 من قانون البلدية 10/11 نجد المشرع وضع تقسيم للمداولات، مداولات تنفذ ضمناً وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة¹.

أولا المصادقة الضمنية:

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط الإداري ودعم حركته، غالباً ما تنص القوانين والأنظمة في تحديد فترة زمنية أو مدة معينة يمكن للرئيس أن يعترض من خلالها على عمل المرؤوس بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفوات تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه وأجازه².

ويقصد بالمصادقة الضمنية بأن يحدد المشرع عادة مدة زمنية معينة، يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار .

ويكون التصديق ضمناً إذا مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل جهة الإدارة يعتبر قراراً ضمناً بالتصديق، فيمكن اعتبار القرارات نافذة بفوات المدة الزمنية التي يحددها القانون³.

وبالنسبة للمشرع الجزائري فقد تناول المصادقة الضمنية من خلال الصورة المنصوص عليها في المادة 56 من قانون البلدية 10/11، وتتمثل هذه المداولات في كافة مداولات التي لا يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57 من قانون المتعلق بالبلدية 10/11

1 - عمار بوضياف، قانون شرح البلدية، المرجع السابق، ص 286.

2 - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 52.

3 - مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 273.

بحيث حرص المشرع على وجوب تبليغها إلى الوالي في ظرف ثمانية أيام من اتخاذها مقابل وصل استلام، وتدخل حيز التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية من طرف الوالي، باستيفاء القيد الزمني الواجب دون إعلانه عن بطلانها . كما يعتبر البطلان في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون، وللوالي إثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل¹.

وقد عالجت مختلف القوانين البلدية التصديق حيث نضمه قانون 08/90 من خلال المادة 41 التي تؤكد على أن المداولات تنفذ بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدي الولاية وخلال هذه المدة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية و صحتها. ولقد أثارت المادة 41 من قانون 08/90 فيما يخص المصطلحات المستعملة إذ ورد في النص المذكور عبارة "....." وخلال هذه الفترة (15) يدلي الوالي برأيه أو قراره "....." فما المقصود بالرأي وما المقصود بالقرار ؟

الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة وواضحة على هذا التساؤل غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس إعادة النظر في المداولة والتزام الشرعية فإن اقتنع أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر.

وإلا يحق للوالي أن يصدر القرار الذي يعدم المداولة جزئيا أو كليا، وقد أحسن المشرع في قانون 10/11 حينما حذف عبارة الرأي أو القرار².

ثانيا: المصادقة الصريحة:

يتحلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته و إقراره بكيفية واضحة وجلية .

حيث نصت المادة 57 من قانون البلدية 10/11 على أنه " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها مداولات المجلس الشعبي البلدي من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي :

-الميزانيات والحسابات

¹ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص56.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 287 .

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية

-اتفاقيات التوأمة

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

وفحوى هذه المادة هو وجوب أن يتخذ الوالي قرار صريحا بالمصادقة على المداولة، التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، وفي الحالات التي نصت عليها المادة 57 من قانون المتعلق بالبلدية 10/11 حتى تكتمل ولادة هذه المداولة، وبصيغة أخرى أن تمهر هذه المداولة بالصيغة التنفيذية وتنتج أثارها القانونية¹.

وواضح من هذه الحالات أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة².

فالميزانية أمر بالغ الخطورة وهو أمر يتعلق بمختلف اختصاصات البلدية وبالخزينة العامة لهذا وجب أن تدرس مداولة المجلس التي تصادق على الميزانية من جميع الجوانب حيث يتم التصديق في الأرقام، وتمتد الخطورة أيضا للمداولة المتضمنة قبول الهبات والوصايا من جهات أجنبية، وهذا يستوجب التدقيق والتحقيق في مصدر الهبة حتى يتم خلوها من أي شبهة ونفس الشيء ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة، طالما هي الأخرى تضم طرفا أجنبيا فمن حق السلطة الوصية ممثلة في الوالي أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها في جميع الجوانب كذلك تتجلى الخطورة فيما يخص التنازل على الأملاك العقارية، فحفاظا على وعاء ملكية البلدية وجب إخضاع المداولة للمصادقة الصريحة للوالي .

وقد ذهب المشرع الجزائري إلى فرض قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في اجل 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة في الولاية وهذا مانصت عليه المادة 58 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية: "عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها ."

وذلك حماية من المشرع للمداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاة وخوفا من تعطيل المصالح المحلية للبلدية³.

1 - علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 56.

2 - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 401.

3 - علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006 ، ص 33.

ومقارنة مع المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 قد حددت المداولات الخاضعة للتصديق قبل تنفيذها، وحصرتها فقط في المداولات الخاصة بالميزانيات والحسابات، بالإضافة إلى إحداث مؤسسات عمومية بلدية، ولعل الملاحظ أنها خفت من مجال رقابة المصادقة مقارنة بما كانت عليه بالأمر 24/67¹، حيث نصت المواد : 202، 205، 208، 209، 102، 108 لتشمل المداولات الخاضعة للمصادقة هي الميزانيات، نقل الملكية ومداولات القروض والهبات والمناقصات، وهو ما يعتبر تعدي صارخ على استقلالية البلدية وتوسيع الرقابة الوصائية عليها وذلك بمناسبة ممارسة صلاحياتها والقيام بنشاطها، بحيث تعتبر تلك المجالات و الميادين بأنها حيوية وحساسة للبلدية، وذلك ما سيؤثر حتما على نشاطها وبذلك يطرح التساؤل عن سبب عودة المشرع الى توسيع مجال رقابة المصادقة بالنسبة لقانون 10-11 كما كان عليه الأمر في قانون 24/67، وكذا التساؤل عن المكانة والدور الذي أقره قانون 10-11 في إصلاح نظام البلدية ودعم استقلاليتها من أجل تحقيق التنمية المحلية وترقية المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

ومن الملاحظ أن المداولات الخاضعة لمصادقة الوالي في ظل أحكام قانون 1990 حسب نص المادة 42 منه المشار إليها سابقا وبالرجوع لنص المادة 57 نلاحظ أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلا للدولة ، وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر.

وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال مدة 30 يوما انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها متى انتهت المدة . وحسنا فعل المشرع حين ضبط الوالي بغيره زمني معين .

وقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر عن الغرفة الأولى (فهرس 224) بتاريخ 19/4/1999 قضية د،م ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وينبغي بالتالي إبعادها². ونشير إلى أن سلطة الرقابة ملزمة بالموافقة على القرار كله أو رفضه كله ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا، وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا

¹ - القانون رقم 24/67 ، المؤرخ في 18/01/1967، متضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 07، الصادر في 18/01/1967.

² - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 204.

وفوات المدة القانونية يكون بمثابة تصديق ضمني على القرار، فالتصديق يعد عمل إداري منفصل على العمل اللامركزي المشمول بالتصديق¹.

الفرع الثاني

البطلان أو الإلغاء

البطلان أو الإلغاء إجراء يتم في أطر قانونية وزمنية محددة، يمكن لجهة الوصاية بمقتضاها أن تزيل قرار صادرا عن جهة لا مركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة عامة، والبطلان كذلك هو إجراء تستطيع السلطة المركزية بواسطته محو الآثار المترتبة على قرار اتخذته السلطة اللامركزية، لمجرد الحكم بعدم ملائمته ومن ثم يتم إنهاء وجود القرار الإداري أي إعدامه من الناحية القانونية، كما أن البطلان وسيلة لاحقة، لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع المصلحة العامة .

فالإلغاء (البطلان) هو أحد الوسائل الوقائية، التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لا مركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون .

أولا : البطلان المطلق

حسب قانون البلدية رقم 10/11 تنص المادة 59 منه على أنه تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

1- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات وهي حالة مماثلة لما نصت عليه المادة 44 ن قانون 08/90 والتي استعملت العبارة التالية : "المداوات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2,3,9 وللقوانين والتنظيمات"، وهي إشارة للمحافظة على مشروعية المجالس المنتخبة².

وتجدر الإشارة أن المادة 44 من قانون 1990 جاءت بصفة محددة أكثر عن ما جاء به قانون 10/11 المتعلق بالبلدية حيث ذكر صراحة في نص المادة 44 من القانون القديم الأحكام الدستورية وخص بالتحديد المواد 9,3,2 وهي المداوات التي تمس ببين الدولة ولغتها الرسمية والمداوات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية أو أن تقيم علاقات

¹ - مزياي فريدة ، المرجع السابق ، ص 273.

² - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ص 403.

الاستغلال والتبعية أو أن تمس بالخلق الإسلامي، وكذا قيم ثورة أول نوفمبر، وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا تلزم المجلس الشعبي البلدي بالتقيد بها بل مختلف الهيئات والمجالس وهي ضوابط مضمونة دستوريا .

2- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وهذا الامر لم ينص قانون 1990 على هذه الحالة وهي إشارة ملفتة من المشرع الجزائري في القانون الجديد 10/11 للحفاظ على رموز الدولة .

3- مداولات مخالفة للشكل والإجراءات¹، وهي المداولات الغير محررة باللغة العربية وهنا يظهر تشدد المشرع في استعمال اللغة العربية، حيث تنص المادة 53 على ضرورة أن تحرر وتجري مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية، وهنا يظهر حرص المشرع الجزائري على المحافظة على اللغة الرسمية للدولة .

وقد ألغي المشرع الجزائري في قانون 10/11 مضمون المادة 44 من قانون 08/90 التي نصت على المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس البلدي². طبقا لنص المادة 59 من القانون 10/11 فإن البطلان يكون طبقا لقرار، أما نص المادة 44 من قانون 08/90 فإن البطلان يكون بقرار معطل من الوالي، ولعل المشرع قد أحسن صنعا عندما أكد على ضرورة أن يكون قرار الوالي معطل بالنسبة للمداولات التي أبطلها وذلك من أجل أن يقف أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن أسباب بطلان المداولة، وهي بالطبع لن تخرج عن أحد الحالات المذكورة .

ومن هنا فإننا نطالب لإرساء دولة القانون تعديل نص المادة 59 من القانون 10-11 بما يلزم الوالي بتعليق قرار بطلان المداولات لما للتعليق من فوائد سواء للوالي مصدر القرار أو المجلس الشعبي البلدي أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة .

ثانيا: البطلان النسبي

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخا لشفافية العمل الإداري، نصت المادة 60 من القانون 10-11 أنه " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو في المجلس في

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص173 .

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص290 .

وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أوصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة، يثبت بطلان المداولة بقرار معطل من الوالي .

ويلاحظ أنه بموجب مختلف قوانين البلدية المتعاقبة فإن مفهوم المداولات القابلة للإلغاء هو نفسه مع تغير في صياغة كل قانون فقط، ذلك أن عيب عدم المشروعية الذي يشوب المداولات مصدره في كل القوانين هو مشاركة أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها، مع تفصيل جيد وضبط أكثر في المادة 60 من القانون 10-11 لمعني المصلحة الشخصية وتتعرض هذه المداولات للإلغاء من الوالي بقرار معطل¹، ويبدو أن النص المذكور جاء أكثر تفصيلا مقارنة بنص المادة 45 من قانون 1990 حيث نصت هذه الأخيرة على: "تصبح محل بطلان المداولات التي قد شارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنها....."

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

والجديد في قانون 10-11 مقارنة بقانون 08-90 أنه ألزم بموجب المادة 60 الفقرة 3 كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه أن يعلن ذلك للمجلس الشعبي البلدي، وإن كان المعني بحالة تعارض المجلس الشعبي البلدي فيصرح أمام المجلس وهذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة ذاتها .

وكأن بقانون البلدية الجديد يحاول المشرع الجزائري سد كل منافذ الفساد وإبعاد رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية عن كل مواطن الشبهة .

نصت المادة 60 الفقرة الثانية من القانون 10-11 أن المداولة تبطل بقرار معطل صادر عن والي الولاية، ولم يذكر النص مدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن، وهذا خلافا لما نصت عليه المادة 45 من القانون 08-90 حيث أوردت المادة مدة شهر من أجل إيداع

¹ - ورزق هشام، "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية، دراسة في إطار قوانين البلدية"، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، العدد 22، جوان 2016، ص 20 .

محضر المداولة لدي الولاية، هذه الفترة يصدر الوالي قرار البطلان معللا، ولا يوجد أي إشارة في النص الجديد لذلك وكان عليه الإشارة لذلك حتى لا تصبح المداولة مهددة بالبطلان في كل وقت، وفي المقابل لعل المشرع فتح هذه المدة من أجل محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية¹.

نظرا للاستقلال القانوني الذي يتمتع به المجلس الشعبي البلدي وتأكيدا لطابعه اللامركزي نص قانون البلدية الحالي في مادته 61 على ما يلي: "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة".

فقد منح المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي ضمانا للاعتراض على قرارات الوالي المتخذة ببطلان أو رفض مداولة ما عن طريق رئيسه بموجب نص المادة المشار إليها أعلاه وذلك بموجب سلك الطريق الإداري أو سلك الطريق القضائي في مواجهة سلطة الرقابة المسلطة عليه من قبل الوالي، فبموجب سلك الطريق الإداري يكون برفع تظلم إداري، وفي هذا الصدد طالما لم يحدد المشرع طبيعة التظلم فيمكن أن يكون إما ولائيا يوجه للوالي باعتباره السلطة مصدرة القرار، أو أن يكون رئاسيا يوجه إلى الوزير المكلف بالداخلية كونه المشرف الأول على الجماعات المحلية، وبما له سلطة للوالي في هذا المجال، وبموجب سلك الطريق القضائي يكون برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا التي تم استحداثها بموجب القانون 02-98 التعلق بالمحاكم الإدارية المؤرخ في 30 مايو 1998 وتم تنصيب عدد كبير منها سنة 2011، وذلك إما بعد استيفاء إجراء التظلم أو مباشرة، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء كونها دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقا لإجراءات خاصة ومحددة قانونا².

وتجدر الإشارة إلى أنه في ظل قانون البلدية لسنة 1967 و 1990 كان بالإمكان طلب إبطال مداولة من طرف كل شخص ذا مصلحة غير انه بموجب أحكام القانون الأول كان الطعن إداريا، أم بموجب أحكام القانون الثاني كان الطعن قضائيا وذلك خلال شهر من تاريخ تعليق المداولة، ونرى أنه لا مانع من طلب إبطال مداولة ما من أي شخص سواء بالطريق

¹ - كمال جعلوب، المرجع السابق، ص 161.

² - أميرة بطوري، المرجع السابق، ص 108.

الإداري أو الطريق القضائي في ظل قانون البلدية الحالي، وإن لم ينص على ذلك صراحة وذلك كلما توافرت الشروط الضرورية في هذا الخصوص .

هذا أكدته المادة 800 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية¹ بأن القضاء الإداري يختص بالفصل في النزاعات التي تكون البلدية طرفاً فيها تكريماً للمعيار العضوي وطبيعة أطراف المتنازعة، ومن الطبيعي القول أن قرار المحكمة الإدارية يقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة طبقاً للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وطبقاً للقانون 98-02 القانون 08-09 السالف الذكر.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعمال السلبية .

إن للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات يمارسها في حدود استقلاله المالي والإداري تجسيدا لمبدأ الديمقراطية كما يسهر من خلاله على تحقيق مصالح المواطنين وتلبية حاجياتهم، وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على هذه الأعمال والتصرفات إلا في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل المجلس الشعبي البلدي والقيام بأعماله في حالة امتناع هذا الأخير عن أداء المهم الموكلة له أو ما يعرف بالوقف السلبي للمجلس الشعبي البلدي، وبما أن إجراء الحلول يعتبر نوع من أنواع رقابة سلطة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، فإن المشرع أحاط هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات والشروط نظراً لخطورته على استقلالية البلدية، ووضع حالات حددها وحصرها في قانون البلدية 10-11 السالف الذكر.

الفرع الأول

تعريف الحلول

يقصد بالحلول أن يصبح صاحب الاختصاص الأصلي عاجزاً لسبب من الأسباب عن ممارسة اختصاصه كأن يصاب بعجز دائم أو بمرض أو غيره، فيحل محله لمباشرة كافة اختصاصاته موظف آخر حدده القانون سلفاً².

¹ - القانون 09/08 مؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، الصادرة 23 فبراير 2008.

² - مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، ص 37 .

كما يقصد بالحلول أيضا قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام جهة اللامركزية التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال أو لعدم احترام المشروعية والمصلحة العامة وهو ما نص عليه القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في المواد 100 إلى 103¹.

ويعتبر الحلول أخطر أنواع الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي البلدي لأنه يسمح للسلطة الوصية بتسيير الشؤون البلدية بطريقة مباشرة كما أن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المحلية، ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات، والعمل السلبي للبلدية يتمثل في عدم قيام كل من المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه بالواجبات المفروضة عليهما قانونا بموجب الصلاحيات المسندة إليهما وهنا لا بد للسلطة المركزية أو الوصية أن تحل محل السلطة المحلية .

بحيث يهدف ذلك الإجراء الإستثنائي إلى حماية مصلحة الدولة بالدرجة الأولى كونها الممول الأول لأموالها والموجه للمخطط الوطني وكذا إلى حماية الهيئات المحلية ومصحتها والمندرج في إطار النص القانوني .

ونظرا لخطورة هذا الإجراء لمساسه المباشر باستقلالية البلدية المكرسة قانونا، فإن المشرع قد قيد بجملة من الشروط وضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصائية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية وهي :

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح .
- امتناع البلدية ولجؤها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها .
- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني فلا حلول إلا بنص، للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص.

- إغذار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتنبهها بضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلا لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس باستقلالها .

¹ - نسرین شریفی، مریم عماره، سعید بوعلی، المرجع السابق، ص141.

- يتخذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العمومي، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، في جميع البلديات أو بعضها وعلى الأخص الاختصاصات العائدة أصلا للدولة كالحالة المدنية والانتخابات والخدمة الوطنية .
- يتدخل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي بغية ضبط الميزانية ويأذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، بعد أن إمتنع المجلس عن القيام بالتصحيحات الضرورية، كما يضبطها نهائيا إذا عجز المجلس عن المصادقة على الميزانية لوجود إختلالات داخل المجلس، في الدورة غير العادية التي دعا لها الوالي لهذا الغرض .
- تتحمل البلدية مسؤولية هذه القرارات التي صدرت عن الوالي، لأنها تنسب أخيرا لها لا للوصاية، والحلول على خطورته هو إجبار البلدية على القيام بالتزاماتها وفقا للقوانين¹.
- وفي حالة الحلول يكون القرار صادر عن سلطة الوصائية باسم البلدية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرار بالغير .

الفرع الثاني

حالات الحلول

وقد خصص لها المشرع الجزائري الفصل الثالث من الباب الأول ، تحت عنوان "سلطة حلول الوالي" وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول الوالي في المجال الإداري كما يمكنها أن تتدخل في صور حلول حلول الوالي في المجال المالي .

أولا : حلول الوالي في المجال الإداري

اختلفت معالجة النصوص القانونية البلدية فيما يخص إجراء الحلول الإداري وذلك سنبينه فيما يلي :

1- أحكام سلطة الحلول في الأمر 67-24 والقانون 90-08

يتمثل المظهر العملي لسلطة الحلول في حلول سلطة الوصاية محل البلدية في أداء العمل الذي امتنعت عن أدائه أو أهملته بشرط أن ترجع نتائج هذا التدخل على البلدية وباستعمال ميزانياتها.

وقد أخذ المشرع بهذه السلطة باعتبارها نمط من أنماط الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي وذلك بموجب الأمر 67-24 أو بموجب قانون 90-08 .

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2004، ص 106 .

نص الأمر 67-24 على سلطة الحلول في المادة 233: "عندما يرفض أو يهمل رئيس المجلس الشعبي البلدي، اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه القيام بذلك توليها تلقائياً ."

ويمكن للوالي في ميدان الضبط الإداري أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية ويتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات أو السلامة العامة عندما يهدد النظام العام بلديتين أو عدة بلديات مجاورة، وقد أعطى الأمر 85-01 للوالي الحق في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت غطاء المادة 233 من قانون البلدية في إطار هدم البناءات التي تتم دون ترخيص مسبق .

حيث يظهر من خلال النصوص السابقة أن سلطة الحلول تستعمل من طرف الوالي فقط وأن هذه السلطة محددة على الخصوص في أعمال المجالس المنتخبة والضبط الإداري والقيام بتنفيذ القوانين والتنظيمات بالنسبة لأعمال المجلس .

وقد أعاد قانون 90-08 النص على نفس التقنيات والحالات، حيث تنص المواد 81,82,83 على سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، وهذه المواد لم تتضمن أحكام جديدة وإنما أعادت صياغة حالات الحلول الواردة في الأمر 67-24.¹ وبقي للوالي بموجب قانون 90-08 سلطة اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن والسلامة العموميين وذلك على مستوى جميع بلديات الولاية أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك .

وبعد انتهاء مهلة الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي وبقائه بدون نتيجة وكذلك الحال إذا تعلق الأمر بعدة بلديات مجاورة، ولكن بموجب قرار معطل.

2- أحكام سلطة الحلول في قانون البلدية 10/11

لقد خصص المشرع من خلال قانون البلدية 11-10 سلطة حلول الوالي مكان المجلس الشعبي البلدي حيث أقرت المواد 100 و 101 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية .

¹ - بن ورزق هشام، المرجع نفسه، ص 21.

وحسب نص المادة 100 من القانون 10-11 فإنه يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستقرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية .

وإذ كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري¹. فإن نصّ المادة 101 من نفس القانون بينت بأنه " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن للوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل " .

و الملاحظ أن هذه المادة نصّت على كل الشروط اللازمة لممارسة حق الحلول :

- فنصّت عن امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرار ت المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات.

- كما نصّت على إندار السلطة الوصائية و عبّرت عنه بطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يقوم باتخاذ القرارات المفروضة عليه سواء كان ذلك الامتناع صريحا أو ضمنيا.

- أن تكون الاختصاصات منصوص عليها و مفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين والتنظيمات أي أنه لا يتمتع بالسلطة التقديرية في ممارسة هذه الاختصاصات، ولصحة الحلول لابد أن يسبقه اعذرا من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بما هو مفروض عليه قانونيا .

ثانيا : حلول الوالي في المجال المالي

اختلفت معالجة النصوص القانونية البلدية فيما يخص إجراء الحلول المالي وذلك سببها فيما يلي :

1- بالنسبة للأمر 24-67 والقانون 08-90

بالنسبة للأمر 24-67 فقد نصت المادة 249 : " إن السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداخل المقيدة فيها، غير أنه لا يجوز أن تضيف نفقات

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، 2004، الجزائر، ص 31.

جديدة إلا إذا كانت إلزامية"، ويستعمل الوالي سلطة الحلول من أجل فرض تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية، إذا ما رفض المجلس تسجيلها، كما يتدخل الوالي لضبط ميزانية الدولة عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصفة متوازنة أو لم يصوت عليها المجلس في خلال المواعيد النظامية¹.

أما القانون 90-08 لم يتكلم على الحلول بسبب الظروف المالية والمحاسبية البلدية كإعداد الميزانية، صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، كما فعل قانون 67-24 .

2- بالنسبة للقانون 11-10

وهي الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك.

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية للوالي حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد : 202، 183، 184، 186 من قانون البلدية

وحسب نص المادة 102 من قانون البلدية رقم 10/11 فإنه وفي حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من نفس القانون .

ويستنتج من أحكام المادة بان سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي تتعلق

أساسا بالميزانية البلدية، وحسب المواد 183 و 184 و 186 من نفس القانون فإن سلطة حلول الوالي تكون في مجال الميزانية في الحالات التالية :

- عدم توازن الميزانية أو عدم نصها على النفقات الإجبارية : في هذه الحالة فإن الوالي يرجح هذه الميزانية مرفقة بملاحظات خلال 15 عشر يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال عشر أيام وإذا صوت المجلس المهني مجددا على الميزانية بدون توازن، أو بدون تضمين النفقات الإجبارية، فإنه يتم اعذاره من قبل الوالي، وإذا لم يصوت المجلس على الميزانية وفق الشروط السابقة خلال ثمانية أيام من تاريخ اعذاره ، فإن الوالي يقوم بضبطها تلقائيا .

¹ - بن ورزق هشام ، المرجع سابق ، ص 21 .

- عجز مترتب عن تنفيذ الميزانية البلدية : يتوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على مدي سنتين ماليتين أو أكثر .
- عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي : في هذه الحالة يقوم الوالي باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها ، ولا تعقد هذه الدورة إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من قانون البلدية رقم 10/11 عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية ، وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية في الدورة غير العادية ، فإن الوالي يضبطها نهائياً¹ .
- ونشير في الأخير إلى أن سلطة الحلول هي سلطة استثنائية من الناحية النظرية والعملية، حيث لم تلجأ السلطات إلى هذه الرقابة إلا نادراً ، وربما يرجع ذلك أساساً إلى أن الرقابة المفروضة على المجلس الشعبي البلدي ، من خلال التصديق والإلغاء وال توجيه عن طريق التنظيمات، وهيمنة الوالي عن طريق تعليماته وتسييره للمجالس البلدية دون تمييز بين المهام ذات الطابع الوطني وذات الطابع المحلي، كقيلة بتوجيه المجالس المنتخبة دون حاجة للتدخل المباشر للقيام بأعمال هذه الأخيرة، فإرادة السلطة المركزية في الأخير وفي كل الأحوال محترمة، فلا تحتاج إلى استعمال وسائل أكثر مواجهة مثل أسلوب الحلول² .

¹ - كمال جعلاب، المرجع سابق، ص 162.

² - بن ورزق هشام ، المرجع سابق ، ص 22 .

خاتمة

على ضوء دراستنا لموضوع الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11 يمكن استخلاص أهم النتائج :

إن الهدف الرئيسي من إقامة المجلس الشعبي البلدي والذي يمثل القاعدة اللامركزية على مستوى الإقليم، يتمثل في تعزيز ارتباطه بمجمعه المحلي، و ذلك بإشراكه في صناعة و تنفيذ القرارات المحلية التي تهم الإقليم.

أن الغرض من الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي البلدي هي حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية، فهذه الرقابة استثنائية لا يمكن أن تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقا لقاعدة " لا وصاية إلا بنص ".
حيث أن الرقابة الوصائية تهدف وبالدرجة الأولى إلى إعلاء كلمة القانون وإعمال مبدأ المشروعية فيه.

تتبع الجزائر الأسلوب الفرنسي الذي تكون فيه الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية مشددة، يتم تجسيدها عن طريق عدة مظاهر تتدخل من خلالها السلطة الوصية لتفرض رقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي .

حيث أن الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي مكفولة في التشريع الجزائري بأحكام قانون البلدية 10-11 .

تبدو الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال ما تضعه السلطة التشريعية من قواعد تبين كيفية تشكيل المجلس الشعبي البلدي وكيفية انتخاب أعضائه .
فبالرغم من اعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يشكل ضمانا تكفل استقلاليته، إلا أن عدم اشتراط عنصر الكفاءة للترشح لعضوية المجلس يؤدي حتما إلى وصول عناصر غير كفؤة، وهذا ما يتطلب فرض رقابة عن طريق الوصاية لتجنب الانحرافات في التسيير .

كما تظهر الرقابة الوصائية في أن المشرع حدد تنظيم وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في النصوص القانونية بصيغة العموم، وترك للتنظيم المسائل التفصيلية والإجرائية وهذا ما يجعل منه أداة لتوسيع تدخلات السلطة الوصية في أعمال المجلس الشعبي البلدي .
كما شمل هذا القانون توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية، كذلك إخضاع

المداولات المتعلقة بالجانب المالي للمصادقة يمكن أن يؤدي إلى امتداد الرقابة الوصائية من رقابة مشروعية إلى رقابة ملائمة، إذ يمكن للوالي رفض المصادقة على نفقات معينة لعدم فلاتمتها ونجاعته المالية وأن الوضع لا يسمح أو غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما، وهو ما جعل المجلس الشعبي البلدي يخضع لوصاية شديدة عن طريق المصادقة أو الإلغاء أو الحل الذي يعتبر أشد مظاهر الرقابة الوصائية .

فالمجلس الشعبي البلدي يبقى بحاجة إلى استقلال أكبر ليس على مستوى النصوص فقط وإنما على المستوى العملي، وبالرجوع لواقع المجلس الشعبي البلدي نجده خاضع لرقابة صارمة على أعماله فأخضاع المداولات التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية المالية والإدارية لتصديق رئيس الدائرة ووضع تأشيرات المصالح التقنية فيما يتعلق بنشاطها يظهر بأن دور كل من رئيس الدائرة والمصالح التقنية في ممارسة هذه الرقابة زاد من ثقل هذه الأخيرة على أعمال المجلس الشعبي البلدي مما أدى إلى خنقها وتعطيل نشاطها .

ويتضح لنا من خلال دراستنا لقانون البلدية 10-11 أن المشرّع قد سار في اتجاهين متعارضين، فمن ناحية وسّع في اختصاصات المجلس الشعبي البلدي إلى درجة كبيرة و في المقابل أخضعه في ممارسته لتلك الاختصاصات لرقابة دقيقة و واسعة عهد بها إلى السلطات الوصائية، مما نتج عنها ضآلة و تقييد فيما قرره المشرّع من استقلال لهذا المجلس.

وبناء على ما تقدم ومن أجل التخفيف من شدة الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي فإن الأمر يتطلب :

- ضرورة رفع الوعي السياسي للمواطن لتتولد فيه الرغبة في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية من خلال تفعيل حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي .
- يتعين إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي بإدراج شرط المستوى العلمي والكفاءة، وهذا للرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي، وكذا للتأكد من اختيار الكفاءات القادرة على إدارة وتسيير الشؤون المحلية .
- إلزامية حضور العضو المنتخب، حيث أن عدم إلزامية الحضور تؤدي إلى إلغاء إرادة الأغلبية و صدور القرارات في المجلس بعد الاستدعاء الثاني مهما كان عدد الحضور، وهذا في الحقيقة لا يعبر عن إرادة الأغلبية .

- ضرورة تطوير الاتصال بين المجلس الشعبي البلدي والمجتمع المحلي، كأن يقوم المجلس الشعبي البلدي بأيام إعلامية من أجل إعلام المواطنين المحليين بالاختصاصات الموكلة له والإنجازات التي قام بها من أجل تحقيق المصلحة العامة .
- دعم دور الصحافة في مجال الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، لذا يمكن العمل على نشر قرارات المجلس وتأييدها أو نقدها ما دام المشروع أقر مبدأ علنية الجلسات، ومن ثم يجب تمكين الصحافة من حضور اجتماعات وجلسات المجلس الشعبي البلدي مع تمكين الصحفيين من الإطلاع على محاضر اللجان والجلسات للحصول على نسخة منه .
- تطوير الإطار القانوني المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي البلدي والجهة الوصية عن طريق التخفيف من شدة الرقابة الوصائية وصرامتها مما يجعلها تقتصر على رقابة المشروعية فقط دون أن تتعداها إلى رقابة الملائمة.
- لا بد من ربط مظاهر الرقابة الوصائية بضمانات أكثر فعالية ووضوح تضيقي قدر ما ملبس من الاستقلالية والحرية اللازمين لحسن سير عمل المجلس الشعبي البلدي .
- ضبط الرقابة الوصائية المشددة التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وضرورة التفعيل من دور القضاء، لضمان عدم انحراف المجلس الشعبي البلدي أثناء سير العمل .

قائمة المراجع—ع

الكتب :

- 1 - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، بن عكنون، الجزائر، 2006 .
- 2 - أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري، دار الألمعية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، قسنطينة، الجزائر، 2016.
- 3 - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر ، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014 .
- 4 - حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، ديوان المطبوعات الجزائرية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982 .
- 5 - عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2014 .
- 6 - علاء الدين عشي، والى الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006 .
- 7 - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، عين مليلة ، الجزائر، 2010 .
- 8 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011 .
- 9 - علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ، 2003 .
- 10 - علي خطار الشط زلوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنش ر، الأردن ، 2008.
- 11 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012 .
- 12 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012 .

- 13 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014 .
- 14 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة ، الجزائر، 2015 .
- 15 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 .
- 16- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون ، الطبعة الثالثة، الجزائر ، 2005 .
- 17 - فريجة حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009 .
- 18 - قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري في الجزائر، باتنة، الجزائر، 2001.
- 19 - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر - بريطانيا - فرنسا ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2017 .
- 20 - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1996 .
- 21 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004 .
- 22 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004 .
- 23 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، الجزائر، 2014 .
- 24 - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، الجزائر، 2014 .
- 25 - ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004.
- 26 - ناصر لباد، سلسلة القانون الأساسي في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014 .

27 - نسرین شریفی و مریم عمارة وسعيد بوعلی، سلسلة مباحث في القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) ، دار بلقيس الدار البيضاء، الجزائر، 2014 .

28 - نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2008 .

النصوص القانونية :

1- الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر 57-76، المؤرخ في 5 يوليو 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، الصادرة في 30 يوليو 1976 .

2 - دستور الجزائر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/02، المؤرخ في 10/04/2002، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 19/08، المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، لسنة 2008. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01/16، المؤرخ في 06/03/2016، المتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادر في 07/03/2016 .

3 - القانون العضوي رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011 متعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011 .

4 - القانون العضوي 16-10، المؤرخ في 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 50، الصادرة في 28 أوت 2016 .

5 - القانون العضوي 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول، الصادرة في 14 يناير 2012 .

6 - القانون العضوي رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012 .

7 - القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 21، الصادرة 23 فبراير 2008

8 - قانون رقم 84-09، المؤرخ في 4 فبراير 1984، يتضمن التنظيم الاقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 06، الصادرة في 07 فبراير 1984 .

9 - الأمر رقم 67-24، المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 06، الصادر في 18/01/1967 .

10 - المرسوم الرئاسي رقم 12-230، المؤرخ في 31/08/2012 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لإنتخاب أعضاء المجالس البلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة في 02/09/2012 .

11 - المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 15، الصادر في 17/03/2013 .

12 - المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 73، الصادر في 15/12/2016.

13 - المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 27/07/1994 المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 48، لسنة 1994.

14 - لمرسوم التنفيذي 90-230، المؤرخ في 25/07/1990، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادرة في 25/07/1990 .

المقالات :

- 1 - بكر القباني، "الوصاية الإدارية"، مجلة القانون والاقتصاد، مصر، العدد 52، 1984 .
- 2 - بلال بلعالم، "واقع الرقابة الوصائية في قانون البلدية 11-10"، مجلة الفقه والقانون ، العدد 16، الجزائر، 2014.

3 - عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيذر بسكرة، الجزائر، العدد السادس، 2009 .

4 - ورزق هشام، "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية، دراسة في إطار قوانين البلدية"، مجلة العلوم الاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، العدد 22، جوان 2016 .

الملتقيات :

1 - الملتقى الدولي، "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، كلية الحقوق، جامعة محمد الشريف مساعديه، سوق أهراس، الجزائر، المنعقد يومي 12 و 13 أفريل 2015 .

2 - الملتقى الدولي الثالث حول "الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، كلية الحقوق، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي، الجزائر، المنعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015.

المذكرات :

أولا : أطروحات الدكتوراه

1 - فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، منشورة، 2005.

ثانيا: مذكرات الماجستير

1 - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، الجزائر، منشورة، 2010-2011.

2 - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، منشورة، 2011 .

3 - عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مباح، ورقلة، الجزائر، منشورة، 2011 .

4 - فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، منشورة، 2013-2014 .

5 - لطيفة بهي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الوادي، الجزائر، منشورة، 2013-2014 .

ثالثا : مذكرة الماستر

- 1 - بن التركي جموعي، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر، بسكرة، منشورة، 2014-2015 .
- 2 - جبارة توفيق ، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة، الجزائر، منشورة، 2013 .
- 3 - جريبيع محمود، نظام مداوات المجالس المحلية المنتخبة، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر، بسكرة، الجزائر، منشورة، 2014-2015.
- 4 - جلول عبلة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر، بسكرة، الجزائر، منشورة، 2012-2013 .
- 5 - شنيخر تقوى، رقابة الوالي على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، منشورة، 2015 .
- 6 - عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيذر، بسكرة، منشورة، 2013-2014 .

المواقع الإلكترونية :

- 1 - مازن راضي ليلو، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2008، <http://j.gs/6zGe> أطلع عليه يوم السبت الموافق ل 2017/03/18 على الساعة التاسعة صباحا .
- 2 - <http://www.univ-soukahrass.dz/ar/publication> أطلع عليه يوم الأحد 2017/03/18 على الساعة التاسعة صباحا .

الفهرس

الصفحة	الموضوع	الفهرس
أ		مقدمة
05	النظام القانوني للمجلس الشعبي البلدي	الفصل الأول
06	تشكيل المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته	المبحث الأول
06	انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتشكيل لجانه .	المطلب الأول
07	انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي	الفرع الأول
20	لجان المجلس الشعبي البلدي وطريقة تشكيله	الفرع الثاني
24	صلاحيات المجلس الشعبي البلدي	المطلب الثاني
24	في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة	الفرع الأول
25	مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز	الفرع الثاني
27	في المجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة	الفرع الثالث
28	في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية	الفرع الرابع
29	نظام سير عمل المجلس الشعبي البلدي .	المبحث الثاني
29	دورات المجلس الشعبي البلدي	المطلب الأول
30	الدورات العادية	الفرع الأول
32	الدورات الغير عادية	الفرع الثاني
33	نظام مداورات المجلس الشعبي البلدي	المطلب الثاني
34	الشروط والقواعد التي تحكم سير المداورات	الفرع الأول
37	طريقة اعتماد المداولة ومضمونها	الفرع الثاني
42	القوة التنفيذية لمداورات المجلس الشعبي البلدي	الفرع الثالث
44	رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجلس	الفصل الثاني

	الشعبي البلدي	
45	الرقابة الوصائية والسلطات المركزية الممارسة لها	المبحث الأول
45	مفهوم الرقابة الوصائية	المطلب الأول
46	تعريف الرقابة الوصائية	الفرع الأول
50	تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية	الفرع الثاني
54	خصائص نظام الرقابة الوصائية	الفرع الثالث
56	أهداف ومبررات الرقابة الوصائية	المطلب الثاني
56	أهداف الرقابة الوصائية	الفرع الأول
58	مبررات الرقابة الوصائية	الفرع الثاني
60	السلطات المركزية الممارسة للرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي	المطلب الثالث
61	الحوالي	الفرع الأول
63	الأجهزة المساعدة للوالي في مجال الرقابة الوصائية	الفرع الثاني
67	مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي	المبحث الثاني
67	الرقابة على الأعمال الايجابية .	المطلب الأول
67	رقابة المصادقة	الفرع الأول
72	البطلان أو الإلغاء	الفرع الثاني
76	الرقابة على الأعمال السلبية .	المطلب الثاني
76	تعريف الحلول	الفرع الأول

78	حالات الحول	الفرع الثاني
83		الخاتمة
86		قائمة المراجع
92		الفهرس

ملخص المذكرة

إن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة الى درجة تحولت فيها الجماعات المحلية في الواقع العملي إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي إستقلال حقيقي في التسيير ، ولا تملك أي حرية في إتخاذ القرارات التي تراها ضرورية للتصرف في شؤونها المحلية .

إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم السلطة الوصية في ظل قانون البلدية ، وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته على أعمال المجلس الشعبي البلدي ، إلى درجة كبيرة في حدود القانون ، وأصبحت مظاهر التبعية شبه مطلقة وهي مهيمنة في العلاقة بين الجهة الوصية والمجلس الشعبي البلدي.

وانطلاقا مما سبق نرى أنه لا بد من ربط مظاهر الرقابة الوصائية بضمانات أكثر فاعلية ووضوح تضيضي قدرا ملموسا من الاستقلالية والحرية اللازمتين لحسن سير المجلس الشعبي البلدي .

Résumé :

L'autorité centrale a exercé une grande partie de contrôle patriarcal sur le travail des conseils élus au point où des groupes locaux tournés dans la pratique en un simple dispositifs factices ne pas l'indépendance réelle dans la gestion, et n'ont pas de liberté de prendre des décisions qu'il juge nécessaire d'agir dans les affaires locales

Notant que le législateur a le soutien de pouvoir le commandement en droit interne, et l'expansion des autorités du régulateur d'étendre son contrôle sur le travail du conseil municipal du peuple, dans une large mesure dans les limites de la loi, et est devenu une manifestation de subordination presque absolue et est dominante dans la relation entre le dépositaire et municipal populaire

Sur la base de ce que nous voyons déjà qu'il doit être lié à des aspects de contrôle plus efficace et garde donnent clairement une quantité importante d'autonomie et la liberté nécessaires au bon fonctionnement des garanties du Conseil municipal populaire

ABSTRACT:

The central authority exercises considerable control over the work of the elected councils to the extent that local communities are in fact transformed into mere sham bodies that have no real autonomy in governance and have no freedom to make the decisions they deem necessary for the conduct of their local affairs.

Noting that the legislator has supported the power of will under the law of the municipality, and this expansion of the powers of the governor in the control of the work of the People's Assembly, to a large extent within the law, and became manifestations of dependence almost absolute and dominant in the relationship between the guardian and the People's Assembly.

In light of the above, we believe that the manifestations of censorship must be linked to more effective and clear guarantees that provide a significant amount of independence and freedom necessary for the proper functioning of the People's Assembly.

