

جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر.

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية

تحت إشراف:

الدكتور بودريوة عبد الكريم

من إعداد الطالبتين:

• بوكوشة حدة

• مقلاتي نعيمة

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ: شراد محمد..... رئيسا

الدكتور: بودريوة عبد الكريم ، أستاذ محاضر، جامعة بجاية..... مشرفا ومقررا

الأستاذ: دحماني عبد السلام.....ممتحنا

تاريخ المناقشة 2015/06/24

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا إلى نور العلم وميزنا بالعقل الذي يسر طريقنا
الحمد لله الذي أعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام عملنا
نحمدك يا رب حمداً يليق بمقامك وجلالك العظيم.

جرت العادة أن يكون كل وراء إمداد وبحث أشخاص منهم من
يساهم بالنصح والبعض بالتوجيه ومن باب الجميل لأن نتقدم
بتشكراتنا الخالصة:

إلى من لم يبخل علينا بنصائحه القيمة وإرشاداته
إلى الذي كان وما زال وندعو الله أن يبقى للدروب منيراً
الأستاذ المشرف بوجديوة عبد الكريم
كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى باحثة الدكتوراه يوسفى فايزة

إلى كل من مدنا يد العون من قريب أو بعيد لإنجاز هذا العمل المتواضع

حذرة وزعيمة.

إهداء

السّلام عليكم، أول ما نبدأ به نشكر الله تعالى وبه تتمّ الصّالحات، فله الحمد والشكر على نعمه التي لا تعدّ ولا تحصى، وبعد

إلى الوالدين أطال الله في عمرهما وأمدهما بالصحة والعافية

إلى إخوتي وأخواتي وأولادهم وأزواجهم

إلى كلّ أخوالي وخالي

إلى كلّ أعمامي وعماتي

إلى جميع الأصدقاء والصدقات

وإلى كلّ أساتذتي بجامعة بجاية الذي يعود لهم الفضل الكبير مضي قدما

أهدي ثمرة جهدي

حدّة

قائمة لأهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د س ن: دون سنة النشر.

ص: صفحة.

ص ص: من صفحة إلى صفحة.

م أ ب ق: المجلة الأكاديمية للبحث القانوني.

م ح ح: منشورات حلبي الحقوقية.

م ع إ: مجلة العلوم الإنسانية.

م م و إ: مجلة المدرسة الوطنية للإدارة.

م ن ق ع س: المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية.

م م و إ: المدرسة الوطنية للإدارة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

N° : Numéro .

P : Page

Vol : Volume

مقدمة

تعتمد الدولة الجزائرية في تسيير شؤونها الإدارية على أسلوبين يتمثل الأسلوب الأول في حصر وتجميع كل الوظيفة الإدارية في هيئة واحدة، عن طريق ممثلي الدولة في الهيئة المتواجدة على مستوى العاصمة¹، أما الأسلوب الثاني يتمثل في أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يقوم على توزيع السلطة بين الرئيس ومعاونيه حيث يفوض الرئيس إليهم بعضا من سلطاته في التصرف واتخاذ القرارات بما يمكنهم من النهوض بالأعباء الموكلة إليهم.

فاللامركزية لا يقصد بها أن تحل محل المركزية بالكامل لأن هذا مستحيل ولكن من شأن اللامركزية أن تخفف بعض الشيء عن عاتق الحكومة المركزية بأن ترفع عن كاهلها الاختصاصات التي تختلف من إقليم إلى إقليم ولا يتبقى بين يديها إلا الاختصاصات المتجانسة².

ظهور اللامركزية الإدارية كان نتيجة انتشار الوعي والأفكار الديمقراطية التي تبناها المجتمع وفقا للمتغيرات التي طرأت على الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة الجزائرية بعدما كانت مهمة الدولة مقتصرة فقط في توفير الأمن والنظام العام (الدولة الحارسة).

للامركزية الإدارية صورتين أساسيتين هما³:

أولاً: اللامركزية المرفقية هو اسناد وظائف الدولة الإدارية إلى أشخاص مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية الهيئات العامة والمؤسسات العامة أو التي تمارس إدارتها للمرافق العامة بأسلوب فني متخصص.

ثانياً: اللامركزية الإقليمية: تتقاسم الوظيفة الإدارية بين كل من الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إقليمية منتخبة. واللامركزية الإقليمية هي ما يطلق عليها الإدارة المحلية Administration

¹ - Farfera (Y) et Bendellah (Y), « Administration local décentralisation et gouvernement », in idara, vol 13, n°. 1, p 149.

² - جاهين محمد محمد، التنظيمات الإدارية في الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص. 121.

³ - لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص.

locale بصفة خاصة في النظام الفرنسي، النظام اللاتيني والدول العربية بصفة عامة، بينما في الدول والنظام الأنجلوسكسوني يطلق عليها باسم الحكم المحلي *gouvernement local* .

فجوهر الإدارة المحلية أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم، فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن ثمة مصالح محلية متميزة وإنما يجب على هذه المصالح المحلية من يهتمهم الأمر بأنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع أبناء الإقليم أو البلدة أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فإنه من المتعين أن يقوم بذلك من ينتخبونه.

لما كانت البلدية هي الجماعة القاعدية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم في إطار ما يعرف بالنظام الإداري اللامركزي وفقا لما جاء في الدستور¹.

ما يهمننا في هذه الدراسة هو ممثل الإدارة المحلية - البلدية - المتمثل في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي بؤاه القانون مكانة خاصة بصفته قائد القاطرة التنفيذية.

يكتسي الموضوع أهمية بالغة لكون البلدية الهيئة الإدارية الأقرب إلى المواطن وشخص رئيس المجلس الشعبي البلدي أول مجسّد لطموحات وانشغالات المواطنين.

لهذا عمدنا إلى طرح إشكالية مدى تجسيد مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي للامركزية الإدارية في النظام الجزائري.

للإجابة على هذا التساؤل اعتمدنا على فصلين: نتناول في الفصل الأول مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي كدعامة للامركزية وفيه تطرقنا إلى النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا استئنائه لصلاحيات مكثفة.

¹ - المادة 15 من دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، صادر في 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25، صادر في 14 افريل 2002، معدل ومتمم، بموجب القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008.

نتطرق في الفصل الثاني إلى تبيان حدود وعراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لهامه المتمثلة أساساً في تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية، بالإضافة إلى معاناة البلديات من العجز المالي.

وفي هذا الصدد اعتمدنا في دراسة الموضوع على المنهج الوصفي ثم التحليلي لدراسة موضوع البحث.

الفصل الأول

مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي كدعامة للأمر كزية الإدارية

اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية المتمثلة في كل من الولاية والبلدية، بحيث أولى المشرع اهتماما كبيرا للبلدية، ويتضح هذا الاهتمام من خلال السلطات الواسعة التي تتمتع بها، باعتبارها الهيئة القاعدية الأولى التي يلجأ إليها المواطن، سواء من أجل طلب مصلحة أو التعبير عن ضرر أو لطلب حماية وهذا كله انطلاقا من اعتبار البلدية رمزا قاعديا للدولة¹.

ممثّل الإدارة المحلية-البلدية- هو رئيس المجلس الشعبي البلدي من أبرز تطبيقات نظرية اللامركزية، التي أجمعت النظم القانونية على أنّها الوسيلة الوحيدة لتكريس الديمقراطية، بإقرار حق الانتخاب لسكان الإقليم باختيار ممثلهم -رئيس المجلس الشعبي البلدي- على مستوى المجلس المحلي².

ما سنحاول تبيانّه رئيس المجلس الشعبي البلدي في النظام القانوني الجزائري باعتباره يسيّر مرفق عام إداري لامركزي مرتبط مباشرة بالحياة اليومية للمواطن (المبحث الأول)، لذلك خول له المشرع مجموع الصلاحيات الواسعة لكي يتمكن من التسيير الحسن لهذا المرفق العام (المبحث الثاني).

¹- المادة 15 من دستور 1996.

²- يعيش تمام آمال، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية"، م ع إ، عدد 33، الجزائر، 2014، ص.282.

المبحث الأول

النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر

إنّ الوجود القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتجسد في تكريسه في مختلف الدساتير التي مرّت على الدولة الجزائرية (المطلب الأول)، وكذلك في مختلف النصوص التشريعية المؤطرة له (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التكريس الدستوري لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي

إذا كانت النصوص الدستورية الجزائرية جميعها قد أولت اهتماما كبيرا لدور الشعب في تسيير شؤونه العامة سواء بنفسه أو عن طريق ممثليه رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أنّ الملاحظ أنّ ممارسة ذلك الحق قد تباينت من فترة إلى أخرى بسبب عدّة عوامل ساهمت في تغيير طبيعة النظام السياسي الجزائري¹.

الدساتير الجزائرية لم تتناول بصفة مفصلة مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء في نظام الحزب الواحد (الفرع الأول)، أو في ظلّ التعددية الحزبية (الفرع الثاني).

¹ - بن طيفور نصر الدين، "أي دور للمجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة؟"، م ن ع ق س، عدد 1، تيزي وزو، 2011، ص. 37.

الفرع الأول

رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظلّ دساتير البرنامج

يعتبر دستور سنة 1963 أول نص تأسيسي عرفته الجزائر بعد الاستقلال، إذ يرى البعض أنّه صورة للنظام الرئاسي المتعلّق على أساس أنّ الحزب الواحد هو المسيطر وأنّ المجلس الوطني يعتبر تابعا ورئيس الجمهورية من الناحية الفعلية هو رئيس الحزب¹.

أهم ما يميز هذا الدستور أنه لم يعترف بالتنعديدية الحزبية ما جاء في المادة 22 منه، ولم يذكر القضاء كسلطة أيّ عدم الحديث عن استقلالية القضاء بالإضافة أنّه لم يشر إلى مبدأ سمو المعاهدات. إلاّ أنّه جاء بفكرة الرقابة على دستورية القوانين وتبني اللامركزية الإقليمية في نص المادة 9 منه مع اعتبار البلدية أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية².

دام دستور 1963 سوى بضعة أيّام، استند الرئيس السابق أحمد بن بلة إلى المادة 59 منه لتوقيف العمل بهذا الدستور التي نصت على أن: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية

اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. ويجتمع المجلس الوطني وجوبا"³.

ظهر عدّة أزمات خلال تلك الفترة أدّت إلى تجميد العمل بدستور 1963 من بين هذه النزاعات، النزاع الحدودي بين الجزائر والمغرب، معارضة أيت أحمد وخروجه مع جماعة الرئيس

¹ - عمار عباس، "جوهر التعديلات الدستورية القادمة"، إسقاط النظام الرئاسي والتطلع لإقامة نظام برلماني"، أعمال الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء التغيرات الزاهنة - حالة الجزائر"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة)، ص.6.

² - دستور 1963، مؤرخ في 8 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، عدد 64، صادرة في 10 سبتمبر 1963 (ملغى).

³ - المادة 59 من دستور 1963، السالف الذكر.

السابق أحمد بن بلة، التمرد الشعبي، قيام محمد بوضياف بإنشاء حزب سياسي مع العلم أن كل السلطات

في يد الرئيس، استقلال شخصيات معروفة عن البرلمان والمجلس التأسيسي وخروجهم عن النظام. وفي 19 جوان 1965، قام الرئيس السابق هواري بومدين بالانقلاب العسكري على الرئيس السابق أحمد بن بلة وأنشأ مجلس الثورة الذي كان يشرع وينفذ القوانين في القوانين وهي هيئة غير منصوص عليها في الدستور.

تعرّضت البلدية في هذه المرحلة اللازمة التي هزّت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والتقني والبشري، وقد فرض هذا الفراغ على السلطة أن تعمل على انشاء لجان خاصة لتتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيسا عهدت إليه مهام البلدية.¹

وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965، طرح موضوع الإصلاح مجددا ضمن إطار السياسة العامة لبناء الدولة، وقيل أنّ هذا البناء يجب أن يحدد من الأسفل إلى الأعلى وذلك تماشيا مع مبدأ العودة للقاعدة. فكان ينبغي البدء ببناء المؤسسات البلدية، فنشرت مسودة المشروع 1966 على المستوى الشعبي وفي أوت 1966، نشر الحزب كراسا بعنوان "التنظيم البلدي الجديد"².

شهدت هذه المرحلة صدور القانون البلدي رقم 67-24 الصادر في جانفي 1967 وقد تميّز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاصات للبلديات بحكم العامل الاستعماري،

¹ - صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص. 8.
² - للتفاصيل أكثر أنظر : محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص. 183.

أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي والنظام الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد¹.

فقانون البلدية 1967 اعتبر أنّ اللامركزية الهدف منها ليس التعبير عن استقلالية البلدية عن الدولة. فخير اللامركزية أمّلتة حتمية التأكيد على وحدة الوطن و ضرورة توحيد الموارد المالية والرقابة على استعمالها. نفس هذه المبادئ أكدّها دستور 1976 حيث اعتبر أنّ البلدية والولاية هي المجموعات الإقليمية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة².

الدولة تقوم على مبادئ اللامركزية وهذا ما ورد في المادة 34 على أنّ: "يستند تنظيم الدولة إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية"، وهذا ما أكدته المادة 7 من دستور 1976: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة، والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإدارة الشعبية و تتحقق فيه الديمقراطية"³.

لدراسة تنظيم الجماعات الإقليمية في هذه المرحلة، يستوجب البحث عن العلاقة التي تربط هذه الجماعات بالدولة. في ظلّ نظام الحزب الواحد و سيطرة الدولة على المجتمع، الاقتصاد وعلى السياسة. فالهيئات الإقليمية والمحلية ليست موجودة في الواقع، لأنّ هناك سيطرة وخضوع، وليست علاقة استقلالية، وتوزيع الصلاحيات⁴.

¹- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص. 38.

¹- بلول جمال، "الجماعات الإقليمية في النظام الدستوري في الجزائر و مدى تجسيد للامركزية"، أعمال الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية و حتمية الحكم الراشد-الحقائق و الآفاق"، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبحاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بحاية، أيام 2، 3 و 4 ديسمبر 2008، ص. 24.

³- المادتين 34 و 7 من دستور 1976 صادر بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976.

⁴- Zouamia Rachid, "L'introuvable pouvoir local", revue insaniyat, N° 16 Janvier, Avril 2002, p. 33.

الفرع الثاني

رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل دساتير القانون

عرفت البلديات الاستقرار السياسي والاقتصادي إلى غاية 1984، حيث قسمت البلديات القديمة وأحدثت أخرى جديدة لغرض تقريب الإدارة من المواطنين وتكريسها لمبدأ اللامركزية والاستقلالية¹.

بعد أحداث أكتوبر 1988 التي شهدتها الجزائر منها مقتل العديد من الشخصيات و تنازل السلطة عن كل الحقوق التي تمتلكها في الدساتير الأخرى والتفكير نحو وضع دستور ليبرالي. أين اعترف بالتعددية الحزبية كما أعيد ذكر انشاء المجلس الدستوري واعترف باستقلالية القضاء وجعله كسلطة و ليس كوظيفة، وتمّ الأخذ بمبدأ سموّ المعاهدات.

كما أكد هذا الدستور أنّ الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، وأنّ المجالس المنتخبة هي الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته وتمارس الرقابة على السلطات العمومية، كما أنّ المجالس المنتخبة تمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة².

خلال هذه الفترة صدر قانون 90-08 الذي نظم البلدية من خلاله لنصها في المادة 13

على أنّ "هيئتنا البلدية هما:

- المجلس الشعبي البلدي.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي"³.

¹- بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، الجزائر، 2002، ص.06.

²-المواد 14 و16 من دستور 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي 89 - 18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989.

³- المادة 13 من قانون البلدية رقم 90-08، مؤرخ في 7 أفريل 1990. يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 15، صادرة في 11 أفريل 1990، (ملغى).

أما دستور سنة 1996 أكد على نفس المبادئ التي نصت عليها المواد 14 و16 من دستور سنة 1989¹.

المطلب الثاني

التكريس التشريعي لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي

بعد مرور (عشرون سنة) كاملة من التطبيق للنصوص القانونية المتعلقة بالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي. ظهرت على امتدادها العديد من النقائص والثغرات. التي لم تعد هذه النصوص قادرة على استيعابها بالنظر خاصة إلى التطورات والتحويلات المتسارعة على مختلف الأصعدة، التي دفعت بالمشرع الجزائري إلى سنّ نصوص جديدة تتعلق بالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار قانون البلدية رقم 10-11 (الفرع الأول)، والذي لم يدخل حيز التطبيق إلى أواخر 2012 مع بداية الانتخابات المحلية، وقد حاول من خلاله ردّ الاعتبار للجهاز المنتخب ككل باعتباره الجهاز الأقرب للمواطن والمجال الأنسب لتكريس الديمقراطية² (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظلّ قانون البلدية رقم 10-11

لقد أعطى القانون 10-11 المتعلق بالبلدية مكانة معتبرة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث ورد الفصل من هذا القانون تحت عنوان -رئيس المجلس الشعبي البلدي- نظرا للمكانة والدور البارز المنوط له³.

¹ - أنظر المادتين 14 و16 من دستور 1996.

² - يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص.282.

³ - قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بقانون البلدية ج ر ج ج، عدد 37، صادرة في 3 جويلية 2011.

ما سنحاول تبيانه هو مسار انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولاً) ثم نخرج على كيفية تعيينه (ثانياً).

أولاً: مسار انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمس سنوات، ممثله مثل باقي الأعضاء، الذين يتم انتخابهم من طرف سكان البلدية، لأن سكان البلدية هم أكثر اطلاعاً على حاجات إقليمهم مقارنة مع الموظف التابع للسلطة المركزية، الذي تكلفه الحكومة المركزية مهمة سدّ الحاجات المحلية.

فالنائب المحلي دائماً يسعى ارضاء شعوره المحلي ليظهر أمام أبناء وطنه بالعامل الغيور على الصالح العام، بينما الموظف التابع للسلطة المركزية مهمته تكمن في ارضاء رؤسائه فقط¹. إذا كان من المتصور أن يتم انشاء الهيئات اللامركزية و تنظيمها دون اللجوء إلى الانتخاب فمن المتصور تحقيق الديمقراطية في نظام معين دون تبني فكرة الانتخاب. فالانتخاب هو العمود الفقري لأيّ نظام ديموقراطي، والفكر الرائد في النظام الديموقراطي هي اشراك الشعب في تسيير شؤونه بنفسه².

ثانياً: كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً لنص المادة 65 من قانون البلدية رقم 11- 10 التي نصت على أنّ: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين" وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سناً³.

¹ - للتفاصيل أكثر أنظر: يكن زهدي، التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، نشر وتوزيع، دار الثقافة بيروت، لبنان، د س ن، ص. 85.

² - للتفاصيل أكثر أنظر: أبو السعود حبيب محمود ومحمد بطيخ رمضان، النظرية العامة في التنظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر، 1985/1986، ص. 85.

³ - المادة 65 من قانون البلدية رقم 11- 10، السالف الذكر.

الفرع الثاني

مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الانتخابات 12 - 01

لقد تعرّض قانون الانتخابات إلى كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي في نص المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات التي نصت على أن: "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيساً له للعهدة الانتخابية".

- يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.
- في حالة عدم حصول أيّ قائمة خمسة وثلاثين في المائة (35%) على الأقل من المقاعد يمكن جميع القوائم تقديم مرشح.
- يكون الانتخاب سرّياً ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي للمترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.
- في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية، يجري دور ثاني في خلال الثماني و الأربعين (48) ساعة الموالية ويعلن فائزاً المترشح على أغلبية الأصوات.
- في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يعلن فائزاً المترشح الأصغر سناً¹.

باستقرائنا لنص هذه المادة والتعمق في نص المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10، يتبين لنا أن المادة الواردة في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات قد جاءت أكثر تفصيلاً مما جاء

¹ - المادة 80 من قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد1، صادرة في 14 جانفي 2012.

في قانون البلدية رقم 10-11، وذلك بتناوله للعديد من الاحتمالات التي تعترض رئاسة المجلس الشعبي البلدي، والتي غفل عنها قانون البلدية.

الفرع الثالث

طرق انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للطرق العادية المتمثلة في الوفاة أو العهدة الانتخابية بالإضافة إلى الاستقالة (أولاً).

كما تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة آلية جديدة أوجدها المشرع في قانون البلدية رقم 10-11 (ثانياً).

أولاً انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للطرق العادية: تتمثل الطرق العادية لا نهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في:

1- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الوفاة: تعتبر الوفاة مسألة طبيعية، فالوفاة حق لكل مخلوق موجود في الأرض، كما أنها طريقة من الطرق التي تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي هذا ما جاء في نص المادة 71 من قانون البلدية رقم 10-11¹، حيث يترتب على ذلك شغور منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ نصّ المشرع في هذه الحالة على الزامية استخلاف الرئيس المتوفى بنائبه طبقا لنص المادة 70 من قانون البلدية، حسب الأشكال المنصوص عليها قانونا.

يتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي برئيس آخر بنفس الكيفيات التي تمّ بها تعيينه باتّباع الخطوات المنصوص عليها في نص المادة 80 من قانون الانتخابات رقم 01-12 والمادة

¹ - تنص المادة 71 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي المتوفى. خلال عشرة (10) أيام على الأكثر حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 أعلاه".

65 من قانون البلدية رقم 10-11، ويكون ذلك خلال أجل لا يتعدى 10 أيام (10) طبقا لنص المادة 71 من قانون البلدية¹.

2- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بانتهاء العهدة الانتخابية: باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي عضوا منتخبا مثله مثل باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين لمدة خمس سنوات (5 سنوات) هذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون الانتخابات 01-12².

فبمجرد انقضاء العهدة الانتخابية للمجالس الشعبي البلدي تنقضي عهدة رئيس المجلس الشعبي البلدي الانتخابية. لكن هناك استثناء، قد تمدد العهدة الانتخابية تلقائيا بعد نهاية أجل خمس سنوات (5 سنوات)، وذلك في حالة تطبيق المواد 90، 93 و96 من دستور 1996 المتعلق بحالة الوفاة لرئيس الجمهورية أو استقالته أو في حالة الحرب³. في هذه الحالات يمكن تمديد العهدة الانتخابية تلقائيا وفقا للمادة 3/65 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات.

3- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم استقالته: تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة و كتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس⁴ وقد نظم قانون البلدية رقم 10-11 الاستقالة في المادة 73 منه، حيث ألزمت هذه المادة رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس للاجتماع ليقدم لهم استقالته ثم تثبت هذه الاستقالة بمداولة، ترسل هذه الأخيرة إلى الوالي لتصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي، أخيرا يتم الصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية⁵.

¹ - يعيش تمام آمال، المرجع السابق، ص. 286.

² - المادة 65 من القانون العضوي رقم 01-12 يتعلق بنظام الانتخابات، السالف الذكر.

³ - أنظر المواد 90، 93 و96 من دستور 1996.

⁴ - بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر، الجزائر، 2010، ص. 217.

⁵ - المادة 73 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

بينما قانون البلدية القديم 90-08 نصّ على الاستقالة في المادة 54 منه: "يعلن الرئيس عن استقالته أمام المجلس الشعبي البلدي، ويخطر الوالي فوراً. تصبح الاستقالة سارية المفعول و نهائية بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها"¹.

باستقراءنا لنص المادة 73 من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة 54 من قانون البلدية القديم 90-08، نجد أنّ المادة 73 فصلت أكثر في استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك ب:

1- القانون 11-10 من نص المادة 73 ترسل المداولة إلى الوالي، بينما قانون البلدية القديم 90-08 يقوم بإخطار الوالي فوراً اعلان استقالته أمام المجلس الشعبي البلدي.

2- قانون البلدية رقم 11-10 جعلت الاستقالة سارية المفعول من تاريخ استلامها من طرف الوالي، بينما قانون البلدية القديم 90-08 جعلت الاستقالة سارية المفعول من تاريخ تقديمها أمام المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً التخلي عن المنصب كآلية جديدة لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي: أوجد المشرع الجزائري آلية التخلي كآلية جديدة تنتهي بها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث نص عليها في المادة 74 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنّ: "يعدّ متخلياً عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس طبقاً للمادة 73 أعلاه لتقديم استقالته أمامه، كما هو محدد في هذا القانون، يتم اثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله ويستخلف في مهامه طبقاً لأحكام الماد 65 أعلاه.

2- المادة 54 من قانون البلدية رقم 90-08(ملغى).

تلتصق المداولة المتضمنة اثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية¹.

المبحث الثاني

استئثار رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحيات مكثفة

-جوهرا للامركزية-

إنّ دراسة دور وصلاحيات رئيس المجلس منذ الاصلاح البلدي لسنة 1967 مرتبط أساسا بالأسس والمبادئ التي اعتنتها الإدارة العامة الجزائرية في تنظيمها و تسييرها، إن التّظيم الإداري في الدولة المعاصرة شكلين أو وجهين، المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، إلا أنّ المشكل يكمن في كيفية ودرجات المزج بينهما كأن يتسم بالتركيز أو يميل إلى اللامركزية أو يتخذ طابعا آخر².

فباعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي مجسد للامركزية الإدارية، أنيطت له مجموعة من الصلاحيات سواء في مجال التسيير الإداري (المطلب الأوّل)، أو في مجال التسيير المالي للبلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التسيير الإداري

تنقسم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى قسمين، فهو أولا وقبل كلّ شيء ممثلا للبلدية ولكن الدولة تمنحه بعض الصلاحيات وتطلب منه القيام ببعض المهام التي ليست في صالح

¹ - المادة 74 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

² - Benkezouh-C, la déconcentration en Algérie, thèse de doctorat d'Etat, Alger, 1978, p.17.

البلدية وحدها ولكن في الصالح العام، مما يجعل رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للسلطة السلمية للوالي والوزير في الحالات الاستثنائية التي يتصرف فيها لحساب الدولة.

عليه يجب النظر إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أولاً كعون بلدي ثم كعون للقوة العمومية مع مراعاة أنّ الوضعية الأولى هي التي تمثل للجزء الرئيسي لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي¹. فهو بذلك يتمتع بالازدواجية الوظيفية حيث يكون ممثلاً للبلدية تارة و ممثلاً للدولة تارة أخرى.

لذلك سنحاول أولاً ذكر أهم الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية في قانون البلدية رقم 10-11 (الفرع الأول)، كما كلفه قانون البلدية رقم 10-11 مجموع الصلاحيات التي يمارسها باعتباره ممثلاً للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للبلدية

انطلاقاً من كون البلدية شخص معنوي عام فإن وجود شخص يمثلها هو من الآثار التي تترتب من كونها كذلك. وقد عهد لرئيس البلدية مهمة التمثيل والتعبير عن إدارة البلدية ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات المعهودة إليه².

قانون البلدية رقم 10-11 جاء بصلاحيات واسعة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية وذلك من خلال متابعة الشؤون العامة لسكان البلدية، وتنفيذ جميع برامج التنمية المحلية للبلدية (أولاً)، كما يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ جميع مداورات المجلس الشعبي البلدي باعتباره قائد الهيئة التنفيذية، فهو العضو التنفيذي الرئيسي الذي يعطي الصيغة التنفيذية لكل أعمال المجلس المكتوبة،

¹ - عبيد لخضر، التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن، ص 17.
² - عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة - 2013، ص 46.

فهو يجسدها على أرض الواقع وتحت مسؤوليته (ثانياً). إلى جانب كل هذه المهام أوكلت له مهمة ممارسة السلطة الرئاسية بتوليه التعيين وممارسة السلطة السلمية على الموظفين (ثالثاً).

أولاً تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية: يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتمثيل البلدية وفقاً لنص المادة 77 من قانون البلدية رقم 10-11 التي نصت على أن: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

وينبغي عليه المشاركة فيها حسب التزاماته المحددة في هذا القانون".

بالإضافة إلى تمثيل البلدية في كل الأعمال المدنية والإدارية ما نصت عليه المادة 78 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن: "يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقاً للشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما"¹

ثانياً رئاسة المجلس الشعبي البلدي: يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على رئاسة المجلس الشعبي البلدي استناداً لنص المادة 79 من قانون البلدية رقم 10-11 والمادة 61 من قانون البلدية القديم 90-08، فإنّ لرئيس البلدية دور تنسيقي لأعمال المجلس وذلك بتوجيه الاستدعاءات للأعضاء والسهر على تحرير محاضر المداولات وحفظها وترأس الجلسة².

كونه رئيساً للمجلس الشعبي البلدي يتعين عليه القيام بالمهام التالية:

- استدعاء المجلس الشعبي البلدي للاجتماع وعرض المسائل الداخلية لاختصاصه.

¹ - المواد 77 و78 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

² - عشي علاء الدين، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011، ص.42.

- اعداد مشروع جدول أعمال المداولات ويترأسها¹.

- يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.

ثالثا ممارسة السلطة الرئاسية: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة توظيف مستخدمي البلدية وممارسة السلطة السلمية عليهم وبذلك فهو يشرف على تسيير حياتهم المهنية ابتداء من التعيين إلى الترسيم والترقية والتأديب. وانهاء علاقات العمل بواسطة العزل أو الإحالة على التقاعد وهذا طبقا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية الميسرة للعمال والموظفين².

إنّ جوهر ومضمون فكرة السلطة الرئاسية يتجسّد ويتمحور حول إعطاء الرؤساء الإداريين المختصين بسلطات وصلاحيات واختيارات السلّطة العامة، وذلك قصد تغليب إرادتهم على إرادة الأشخاص العاملين المرؤوسين بصفة عامة، حيث يحق لرؤساء الإداريين والسلطات الإدارية الرئاسية المختصة، ممارسة سلطة الأمر والنهي والإرشاد والتّوجيه³.

الفرع الثاني

اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة

يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تمثيل السلطة المركزية على مستوى إقليمه وفقا ما نصت عليه المادة 85 من قانون البلدية رقم 10-11، فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف

¹ - المادة 79 من قانون البلدية رقم 10-11 التي تنص على أنّ: "يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي البلدي، ويهذه الصفة:

- يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

- يعد مشروع جدول أعمال المداولات و يترأسها.

² - مرسوم تنفيذي 85-59 مؤرخ في 23/03/1985 متضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال والإدارات والمؤسسات العمومية، (ملغى).

³ - عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص.233.

بالعمل على احترام وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بهما، كما خول له طبقاً لنص المادة 88 من قانون البلدية رقم 10-11، وتحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر كامل إقليم البلدية،
- السهر على حفاظ النظام العام والسكينة العامة والنظافة العامة،
- السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والرقابة والتدخل في مجال الاسعاف.

كما يكلف بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهم¹.

إلى جانب كل هذه الاختصاصات له أيضاً ممارسة صلاحيات ضابط الحالة المدنية (أولاً)، ممارسة صلاحيات الضبط القضائي (ثانياً)، ممارسة صلاحيات الضبط الإداري (ثالثاً).

أولاً ممارسة صلاحيات ضابط الحالة المدنية: يقع على الرئيس صفة الحالة المدنية، بهذه الصفة يكون مختص باستلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة. ويصادق على جميع الامضاءات التي يضعها كل مواطن بحضوره اعتماداً على تقديم هويته... الخ. كما تقع صفة ضابط الحالة المدنية على المندوبين الخاصين وعلى كل الموظف بلدي.

نظم المشرع في المادة 86 من قانون البلدية رقم 10-11 صفة ضابط الحالة المدنية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية وفقاً لما جاء في التشريع

الساري وتحت رقابة النائب المختص إقليمياً².

كما يمكن له بهذه الصفة وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين، وإلى كل موظف بلدي طبقاً لأحكام المادة 87 من قانون البلدية رقم 10-11 قصد:

- استقبال التصريحات بالولادة، الزواج والوفيات،

¹ - الماتين 85 و88 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

² - المادتين 86 و87 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

- تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية،
- اعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه،
- التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هويته،
- التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها،
- غير أنه يلزم في هذه الحالة بإرسال قرار التفويض بالإمضاء للوالي أو للنائب العام المختص إقليميا.

ثانيا ممارسة صلاحيات الضبط القضائي: يتمتع رئيس المجلس الشعبي كونه ممثل للدولة على مستوى إقليمه بصلاحيات الضبط القضائي، وهذه الصفة أكدتها المادة 92 من قانون البلدية رقم 10-11 لنصها على: "لرئيس المجلس الشعب البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية"¹

كما نص على الصفة في المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية بنصها على: "يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية"²،

كما نصت المادة 16 من قانون الإجراءات الجزائية على: "يمارس ضباط الشرطة

القضائية اختصاصهم المحلي في الحدود التي يباشرون ضمنها وظائفهم المعتادة"³

إلا أنه يجوز لهم في حالة الاستعجال أن يباشروا مهمتهم في كافة دائرة اختصاص المجلس القضائي الملحقين به.

يجوز لهم أيضا في حالة الاستعجال أن يباشروا مهمتهم في كافة الاقليم الوطني إذا طلب منهم أداء ذلك من القاضي المختص قانونا، ويجب أن يساعدهم ضباط الشرطة القضائية الذين يمارسون وظائفهم في المجموعة السكنية المعنية.

¹- المادة 92 من قانون البلدية رقم البلدية 10-11، السالف الذكر.

²- المادة 15 من أمر رقم 66-115، مؤرخ في 08 جوان 1966 متضمن ق إ ج، معدل ومتمم بالقانون رقم 06-14، ج ر ج ج، عدد 84، صادرة في 2006.

³- المادة 16 من ق إ ج، السالف الذكر.

في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين يتعين عليهم أن يخبروا مسبقا وكيل الجمهورية الذي يباشرون مهمتهم في دائرة اختصاصاته...

تنص المادة 03/17 من قانون الاجراءات الجزائية: " يمكن ضباط الشرطة القضائية أن يلجئوا مباشرة إلى طلب مساعدة القوة العمومية في تنفيذ مهمتهم¹....

ثالثا ممارسة صلاحيات الضبط الإداري: تعود سلطات الضابطة في النظام الفرنسي، الذي كان مطبقا في الجزائر قبل الاصلاح لرئيس البلدية، وذلك ما عدا كل صلاحية تعود لاختصاص المجلس البلدي ورئيس البلدية مكلف بهذا الأمر تحت مراقبة الوالي لأن الضابطة البلدية لا تعتبر شأنها محليا وإنما هي مصلحة عامة للدولة تعمل على المستوى البلدي².

الضبط الإداري أو الضابطة الإدارية هي مجموعة الاختصاصات التي تمارسها السلطة القائمة حفظا للنظام في الدولة وعدم الاخلال به.

إذا قيل أن الضابطة الإدارية تقيد الحريات فنقول أنّ هذا القيد وضع لصيانتها من الفوضى، والحرية المطلقة يساء استعمالها ويجب أن تقف عند الحد الذي لا يسيئ حرية الآخرين، ويتعبير آخر النظام العام³.

يعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل للدولة صلاحيته في مجال الضبط الإداري على سلك الشرطة البلدية، هذا ما نصت عليه المادة 93 من قانون البلدية رقم 10-11، وله عند الاقتضاء تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب ما ينص عليه التنظيم المعمول به.

بهذه الصفة استنادا لنص المادة 94 و 95 من قانون البلدية رقم 10-11 العديد من

¹ - المادة 3/17 من ق إ ج، السّاف الذّكر.

² - محيوأحمد ، المرجع السابق، ص. 208.

³ - يكن زهدي ، المرجع السابق، ص ص. 126-127.

الصلاحيات في إطار ممارسة مهام الضبطية الإدارية والتي هي¹:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات،
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية،
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات.
- السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير،
- السهر على احترام مقاييس والتعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير،
- السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية،
- السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت لأماكن التابعة للأماكن العمومية والمحافظة عليها،
- اتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المنقولة،
- منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة،
- السهر على سلامة المواد الغذائية المعروضة للبيع،
- السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة،
- ضمان ضبطية الجنائز والمقابر للعادات،
- يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة،
- ترسل نسخة من المحاضر التي تثبت مخالفة القانون من المصالح التقنية للدولة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي،
- يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بالمصالح التقنية للدولة في إطار ممارسة صلاحياته كما هي محددة في هذه المادة".

⁴- المادتين 94 و 95 من قانون البلدية رقم 11-10 السالف الذكر.

المطلب الثاني

صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التسيير المالي للبلدية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير إيرادات ونفقات البلدية والبحث عن موارد لتطوير ميزانيتها والأمر بالصرف ويقوم بتجهيز وإعداد الميزانية¹.

ميزانية البلدية تعرف على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيصي وإدارة يسمح بتسيير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

اعداد الميزانية الأولية للبلدية يجب أن يكون قبل بدء السنة المالية الجديدة ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.

أما فيما يخص أقسام ميزانية البلدية فإنها تتكون من قسمين:

- قسم التسيير وهي توقعات النفقات و إيرادات توصف بالديمومة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير مجمل مصالح البلدية.
 - قسم التجهيز والاستثمار الذي يسمح بالحفاظ على أموال الجماعات المحلية على حالها الصلة التي تربط فرعي الميزانية تظهر من خلال ما يعرف بالتمويل الذاتي أو الاقتطاع².
- ما سنحاول تبيانه من خلال هذه الدراسة الأعوان المرخص لهم قانونا بتحضير مشروع ميزانية البلدية (الفرع الأول) والقائمين على تنفيذها (الفرع الثاني).

¹ - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص.115.

² - المواد 176، 177 و 179 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

الفرع الأول

الأعوان المرخص لهم قانونا في إعداد ميزانية البلدية

الأعوان المرخص لهم قانونا لإعداد مشروع ميزانية البلدية هما: الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 180 من قانون البلدية رقم 11-10¹ خلافا لنص المادة 152 من قانون البلدية القديم 90-08²، ما يمكن ملاحظته باستقرائنا لنص المادتين ما يلي:

أولاً تراجع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد ميزانية البلدية: إعداد ميزانية البلدية في القانون القديم 90-08 من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده بحيث يقترح رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويعرضها على المجلس للمناقشة ويسوق إجراء تحويلات من مادة داخل نفس الباب من أبواب الاعتمادات، وإذا كانت هذه الميزانية غير متوازنة وأرجعها الوالي خلال خمسة عشر (15) يوما، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يطرحها على المجلس للمداولة من جديد خلال عشرة أيام.

يقرر رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الاستعجال استعمال اعتمادات النفقات الطارئة المقيدة في الميزانية عن طريق التحويل إلى المواد التي لم تزود بصفة كافية ويستوجب عليه إخبار المجلس البلدي عن هذا الاستعمال³.

لكن القانون رقم 11-10 أعطى مكانة هامة للأمين العام بتكليفه إعداد مشروع ميزانية البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانياً تعزيز منصب الأمين العام في القانون 11-10: ذكر مصطلح الأمين في العديد من النصوص القانونية وهذا ما يعكس الدور والمكانة الهامة التي يتمتع بها الأمين العام، كما يمكن

¹ - المادة 180 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

² - المادة 152 من قانون البلدية القديم 90-08، (ملغى).

³ - شيتور جلول، "المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي"، م ع إ، عدد 3، الجزائر، 2002، ص.183.

اعتباره الركيزة الأساسية في إدارة البلدية وهذا ما أكد وزير الداخلية في مداخلة ألقاها أمام البرلمان بتاريخ 2011/01/19، حيث أكد أن قانون البلدية رقم 11-10 يعزز من منصب الأمين العام للبلدية، وذلك في مجال اختصاصه كمنشط لإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

في هذا السياق صدر مرسوم تنفيذي رقم 11-334¹ الذي ألغى مرسوم رقم 91-26 حيث تحدد المادة 3 منه أسلاك إدارة الجماعات الإقليمية ومنها الإدارة العامة، فهذا القانون أشار إلى واجبات وحقوق موظفي هذه الأسلاك، فمثلا تنص المادة 14 منه بأنهم يستفيدون من دورات تكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف بهدف تحسين الكفاءات.

بعد اعداد مشروع الميزانية من قبل الأمين العام يقدمه رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي لمناقشته والتصويت وليس للمصادقة عليه.

ورد خطأ في نص المادة 2/180 من قانون البلدية رقم 11-10² أين نص المشرع على إجراء المصادقة بدلا من النص على إجراء المناقشة والتصويت.

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة، غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.

فلا يمكن المصادقة على الميزانية الغير المتوازنة أو التي لم تدرج فيها النفقات الإجبارية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر (15) يوما التي يلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

¹ -المادتين 3 و14 من مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، عدد 53، صادرة في 28 سبتمبر 2011.

² - المادة 2/180 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على ميزانية غير متوازنة أو لم تدرج فيها النفقات الإلبارية مجددا، ولم يصوت على الميزانية وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة خلال أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الإعدار تضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي¹.

الفرع الثاني

الأعوان المرخص لهم قانونا في تنفيذ ميزانية البلدية

تنفيذ ميزانية البلدية يخضع لنفس المبادئ السارية المفعول بالنسبة لوكلاء تنفيذ ميزانية البلدية، وميزانية الدولة هي التي تنطبق على وكلاء تنفيذ هذه الميزانية، وبموجب مبدأ فصل السلطات، فإن وكلاء متميزان يتدخلان في تنفيذ ميزانية البلدية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف، والقابض بصفته محاسبا². فالأعوان المرخص لهم قانونا وحصرنا تنفيذ ميزانية البلدية هما الأمر بالصرف (أولا) والمحاسب العمومي (ثانيا).

أولا الأمر بالصرف: عرفته المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 على أنه: "كل شخص مؤهلا لإثبات دين لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بدفعه"³. بينما نصت المادة 81 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنه: "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف".

وحسب هذه المادة من القانون أعلاه فالأمر بالصرف على مستوى البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴.

¹ - المادة 183 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

² - بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات: جيلالي بن عمّار، سيدي علي ملّال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، فرع تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010، ص.72.

³ - المادة 23 من قانون رقم 90-21، مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج، عدد 30، صادرة في 22 أوت 1990.

⁴ - المادة 81 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

ثانياً المحاسب العمومي: عرفته المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية 90-21، فهو موظف تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية وفقاً لما نصت عليه المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية 90-21¹.

بعد المصادقة على الميزانية من طرف السبطة الوصية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعملية التنفيذ والتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات حسب التقديرات المسجلة في الميزانية باعتبار رئيس المجلس الشعبي أمراً بالصرف.

1- تحصيل الإيرادات: يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته الأمر بالصرف لميزانية البلدية، أوامر الإيرادات (سند التحصيل)، المتعلقة بتحصيل مختلف الضرائب والرسوم (حقوق الإيجار، رسوم وحقوق السوق، الرسم العقاري....) وإرسالها إلى أمين خزانة البلدية للتكفل بها وتحصيل الإيرادات. يجب أن يبين سند التحصيل أسس تصفيته، ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين واقتطاع الدين².

2- تنفيذ النفقات: يتم تنفيذ النفقات عن طريق إجراءات متمثلة فيما يلي:

مرحلة الالتزام: الالتزام نصت عليه المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 على أنه: "يعد الالتزام الاجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"³.

فهو تصرف قانوني يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمراً بالصرف يترتب عنه إلزام البلدية بدفع النفقات ويأخذ هذا الالتزام شكلين:

الالتزام القانوني: وهو عمل يتم بمقتضاه قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإنشاء أو الالتزام بدين وينتج عن ذلك بصفة عامة:

¹ - المادتين 33 و34 من قانون المحاسبة العمومية 90-21، السالف الذكر.

² - لونيبي عبد اللطيف، الرقابة على مالية الجماعات المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص.82.

³ - المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية 90-21، السالف الذكر.

- عقد لصفقة، شراء الآلات، تأمين....(الخ).
 - قانون أو تنظيم (أجور العمال، تعويضات مختلفة....(الخ).
 - حكم قضائي (تعويضات عن أضرار....(الخ)
 - ينشأ عن طريق مداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي (تخصيص إعانات للجمعيات....)
- الالتزام المحاسبي:** إن مشروع أي نفقة يتحتم على الأمر بالصرف التأكيد من أن الاعتمادات المخصصة كافية لتسديد هذه النفقة ويجب عليه أن لا يتجاوز الاعتمادات المخصصة لذلك، لأن تجاوز للاعتمادات يؤدي لا محال إلى ديون على عاتق البلدية الشيء الذي يتنافى مع مبادئ المحاسبة العمومية¹.

مرحلة التصفية: نصت عليها المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 على أنها: "تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحدد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية"².

التصفية هي مرحلة ثانية لتنفيذ الميزانية تحتوي في الواقع على عمليتين:

- **معاينة الخدمة المقدمة:** باستثناء العمليات الاستثنائية المنصوص عليها بوضوح من طرف القوانين والتنظيمات مثل تسبيقات على صفة ما، فلا يمكن نفقة بلدية أن تتم إلا إذا أسديت خدمة أو أنجز عمل، حسب الشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام.
- **التصفية الخالصة:** تكمن هذه العملية الثانية في حساب مبلغ دين البلدية بصورة دقيقة والتأكد من أنه حقيقي واجب الأداء³.

مرحلة الأمر بالصرف: نصت على هذه المرحلة المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية على أن: "يعد الأمر بالصرف أو التحرير الحوالات الاجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية".

¹- بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 118.

²- المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية 90-21، السالف الذكر.

³- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص. 76.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمر بالصرف بإصدار حوالة الدفع لفائدة الدائن وهو موجه للمحاسب العمومي ويعتبر تاريخ 15 مارس من السنة الموالية للسنة المالية كآخر أجل للأمر بالدفع بالنفقات.

مرحلة الدفع: نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية 90-21 على أن: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إجراء الدين العمومي"¹. فمرحلة الدفع مكلف بها أمين خزينة البلدية بصفته المحاسب العمومي المختص.

إن الأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هي التي تنهي المرحلة الإدارية.

عمل المشرع الجزائري على ارساء نظام اللامركزية الإدارية من خلال الاعتراف الدستوري للهيئات الإقليمية، هذا الاعتراف يعتبر كضمانة من الضمانات القانونية لوجودها واستقلاليتها. باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثل الإدارة المحلية -البلدية- وهذا مظهر من مظاهر الديمقراطية فقد خول له المشرع مكانة متميزة فيجل القوانين المنظمة للبلدية باعتباره أولى مجسد للتصورات وطموحات سكان إقليمه.

فأول قانون نظم البلدية هو الأمر 67-24 ثم صدر القانون 90-08 وآخر قانون للبلدية هو القانون 11-10 يهدف المشرع من خلال اصداره للقانون الجديد فتح المجال أكثر واعطاء حرية أكبر للإدارة المحلية في ممارسة مهامها عن طريق ممثلها القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي.

مما ورد في نص مشروع قانون البلدية رقم 11-10 كمبرر للإصلاح أن قانون البلدية السابق (90-08) لم يعد قادرا على استيعاب وتفكيك التوترات التي تحدث على مستوى البلديات.

¹ - المادتين 21-22 من قانون المحاسبة العمومية 90-21، السالف الذكر.

الفصل الثاني

حدود وعراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه

يواجه رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر مجموعة من العوائق التي تحول دون تحقيق الأهداف التي من أجلها قد وُجد، والمتمثلة في العمل على قيام البلدية كهيئة قاعدية بكافة التزاماتها على أكمل صورة، ومن بين هذه العوائق نجد الرقابة المفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء أداء مهامه.

لاشك أنّ المشرع الجزائري حين يفرض رقابة ما على جهة معينة، فإنّه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة. فالسلطة القضائية يراقب بعضها بعضا، فأحكام المحكمة يطعن فيها بالاستئناف خلال مدة وبإجراءات حددها القانون، وقرارات جهات الاستئناف يطعن فيها بالنقض أمام الجهات القضائية العليا سواء في مجال القضاء العادي أو القضاء الإداري خلال مدة وبإجراءات حددها القانون.

أعمال البرلمان تخضع لنوع معين من الرقابة هو الرقابة على الدستورية بهدف التأكد من دستورية الأعمال التشريعية أمام جهة محددة وبأشكال وإجراءات معينة قانونا، وأعمال السلطة التنفيذية تراقب هي الأخرى رقابة إدارية وأخرى قضائية. فلا هيئة تعلق على القانون¹.

إذا كان من أهداف التنظيم الإداري اللامركزي اعطاء الهيئات المحلية المنتخبة استقلالية عن السلطة المركزية في تسيير شؤونها فذلك لا يعني أن يكون هذا التسيير بمعزل عن السلطة المركزية أو أن يلغي وجودها على المستوى المحلي²، لهذا فإن استقلالية رئيس المجلس الشعبي البلدي هي استقلالية نسبية وليست استقلالية مطلقة.

نتطرق إلى الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي (المبحث الأول)، ثم نقف عند العراقيل التي يواجهها رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء أداء وظائفه (المبحث الثاني).

¹ - بوضياف عمار، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر - تونس - المغرب"، م أ ب ق، عدد 1، 2010، ص.10.

² - قمعاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987، ص 48.

المبحث الأول

تكثيف الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في عمله لنوعين من الرقابة بحسب الصفة التي يمارس بها هذا العمل، فهو يخضع للرقابة الوصائية باعتباره عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما تخضع قراراته لرقابة الوصاية الإدارية باعتباره ممثلاً للبلدية وممثلاً للدولة. فبالرغم من الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة التي يفترض استقلاليتها في التسيير باعتباره تستمد سلطتها من الشعب مباشرة دون وسيط، إلا أنه يجب وضع قيود تحت عنوان "السلطة الوصية"، والهدف من ممارسة الرقابة على المجالس المنتخبة هي حماية مبدأ المشروعية¹.

تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة عن المنظمات الإدارية اللامركزية من جهة، وتسعى من جهة أخرى إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات اللامركزية ذاتها ومصلحة المواطنين من جهة ثانية².

سنحاول دراسة الرقابة الوصائية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، مع العلم أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع لنوع آخر من الرقابة وهي الرقابة القضائية (المطلب الثاني).

¹ - بلجل عتيقة، " فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية"، م أ ب ق، عدد 6، 2009، ص. 193.

² - بسيوني عبد الله عبد الغني، أصول علم الإدارة العامة، دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا، مصر ولبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، د س ن ص. 386.

المطلب الأول

تشديد الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

عمد المشرع الجزائري على تشديد الرقابة الإدارية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بإظهار النزعة المركزية، لذا فرضت عليه الرقابة باعتباره عضوا منتخبا كباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، إلى جانب فرض الرقابة على أعماله (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا منتخبا

تتخذ الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا منتخبا كغيره من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عدة صور، من بين هذه الصور نجد الإيقاف (أولا)، الإقصاء (ثانيا) والإقالة (ثالثا).

أولا: الإيقاف كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الإيقاف هو تجميد مؤقت لعضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي، بموجبه يكون عضوا غير ممارس لمهامه، فلا يحق له حضور دورات المجلس الشعبي البلدي ولا يصوت على المداولات، طبقا للمادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11¹ التي تنص على أن: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية".

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

¹ - المادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

باستقراء ما ورد في نص المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10، تتبين الحالات التي يتم فيها إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتمثل هذه الحالات كالآتي:

- حالة متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي قضائياً بسبب جناية لها صلة بالمال العام.
- حالة متابعة رئيس المجلس الشعبي البلدي قضائياً بسبب جنحة لها صلة بالمال العام.
- حالة ارتكاب رئيس المجلس الشعبي البلدي لأعمال مخلة بالشرف.

إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم بعد قرار معطل من الوالي، لكن في حالة إثبات براءته، يستأنف تلقائياً و فوراً. كما أنّ هناك إجراء قد غفل المشرع أن ينص عليه في حالة الحكم ببراءة المنتخب، وذلك الإجراء هو إعادة الاعتبار له حفاظاً على سمعته السياسية.

وفقاً لما نصت عليه المادة 72 من قانون البلدية رقم 11-10 يترتب عن إيقاف رئيس المجلس الشعبي البلدي إلزامية استخلافه، ويتبين هذا في الفقرة الثانية من هذه المادة المذكورة بنصها على: "يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب الرئيس إذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له،

يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإذا تعذر ذلك، أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي"¹.

ثانياً: الإقصاء كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعتبر الإقصاء إجراء يثبت انهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو سقوط كلي

ونهاي لعضويته، ويكون إجراء الإقصاء بقوة القانون. حيث نظمه المشرع الجزائري في المادة 44

¹ - المادة 72، الفقرة 2 و 3 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

منقانون البلدية رقم على أنه: " يُقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة أعلاه.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار¹.

لصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:

- 1- من حيث السبب: يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.
- 2- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية.
- 3- من حيث المحل: لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتماثل الأثر المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية.
- 4- من حيث الشكل و الإجراءات: الإجراء الرئيسي والجوهرى يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء².

استنادا لما نصت عليه المادة 2/70 من قانون البلدية رقم 10-11: "يتم استخلاف نائب الرئيس المتوفى أو المستقيل أو المقصى أو الممنوع قانونا حسب نفس الأشكال"³. من مضمون هذه المادة يفهم أنه يترتب من إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي استخلافه بنائب.

ثالثا: الإقالة كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

الإقالة تختلف عن الاستقالة، إذ أنّ هذه الأخيرة تكون إرادية أما الإقالة فتكون بقوة القانون لا دخل لإرادة العضو المنتخب فيها أي حكمية⁴. فالمشعر الجزائري لم يتناول الإقالة صراحة في القانون رقم 10-11، إلا أنه أشار إليها باستعمال مصطلح "الاستقالة التلقائية" وهذا ما نصت

¹ - المادة 44 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

² - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، صص. 170-171.

³ - المادة 2/70 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

⁴ - بلجبل عتيقة، المرجع السابق، ص.195.

عليه المادة 45 منه: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

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

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي بعد سماع المنتخب المعني. ويخطر الوالي بذلك¹.

خلافًا لنص المادة 31 من قانون 08-90 الذي فصل أكثر في الحالات التي يترتب عليها إقالة العضو المنتخب المتمثلة في²:

- حالة عدم القابلية للانتخاب.

- حالة التنافي.

الفرع الثاني

الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتخذ الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي عدّة أشكال منها المصادقة (أولاً)، الإلغاء (ثانياً) و الحل (ثالثاً).

أولاً: المصادقة كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

في إطار الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الشعبي البلدي له حق إصدار قرارات قصد:

- الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته.

- إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها.

¹ - المادة 45 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

² - المادة 31 من قانون البلدية رقم 08-90 (ملغى).

- تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء.
- تفويض إمضائه¹.

كل هذه القرارات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد الاعلام عليها سواء عن طريق النشر عندما تتضمن أحكاما عامة أو عن طريق التبليغ الفردي بأي وسيلة من الوسائل القانونية في الحالات الأخرى². ذلك أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع للمصادقة من طرف الوالي حسب ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية رقم 10-11: "تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر (1) من تاريخ إرسالها إلى الوالي"³.

المشرع الجزائري لم ينص في هذه المادة إلا على خضوع القرارات المتضمنة الأحكام العامة لرقابة الوصاية في مدى مشروعيتها. أما فيما يخص القرارات الفردية لم ينص القانون الجزائري على اخضاعها للمصادقة، إلا أنه عمليا لا تلقى هذه القرارات طريقا للتنفيذ إلا بعد الموافقة المسبقة للوالي. كل هذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على هيمنة الوالي على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا: الإلغاء كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

الوالي يلغي قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي المخالفة للقانون أو التنظيم خلال مدة شهر (1) من إرسالها إلى مصالح الولاية وإلا لا يمكنه الاعتراض على تنفيذها كمبدأ عام. إلا أنّ المشرع الجزائري أبقى في يد الوالي وسيلة قانونية أخرى و هي أن يطلب الوالي من المجلس الشعبي

البلدي تعليق تنفيذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبصفة مؤقتة إذا كان من شأنه ذلك أن يمس بالنظام العام.

¹ - المادة 96 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

² - المادة 97 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

³ - المادة 99 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

عليه فإنّه في حال فوات مدة الشهر وبدون إلغاء قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أو رفض المجلس الشعبي البلدي لطلب الوالي بتعليق قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه لم يبقى أمام الوالي إلا اللجوء للقضاء لإلغاء أو تعليق هذه القرارات، بحيث لا يمكن تصور حدوثه من الناحية العملية لوجود المصادقة المسبقة والصريحة.

من ذلك نستنتج أن تدخل الوالي في سير الشؤون المحلية يبقى قائما وبدون ربطه بآجال بواسطة الوسائل القانونية التي زوده بها المشرع¹. فهذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية، حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية، حيث يؤدي هذا المظهر إلى القضاء على التصرف برمته بأثر رجعي منذ يوم صدوره فيصبح وكأنه لم يكن².

ثالثا: الحلول كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الحالات التي يمكن للسلطة الوصية أن تحل فيها محل رئيس المجلس الشعبي في³

1- الحالة الأولى: يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي في حالة عدم قيام سلطات البلدية بكافة الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة العمومية، كذلك السكنية العمومية وديمومة المرفق العام، عدم التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

2- الحالة الثانية: في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إعداره، بمجرد انقضاء الآجال المحدد بموجب الإعدار يحل الوالي تلقائيا محل رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3- الحالة الثالثة: في حالة حدوث اختلال داخل رئيس المجلس الشعبي البلدي ولم يصوت على الميزانية فإن الوالي يصادق عليها ويقوم بتنفيذها وفقا للشروط المحددة في القانون⁴.

¹ - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 147.

² - شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص. 127.

³ - المادتين 100 و 101 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

⁴ - المادة 102 من قانون البلدية رقم 10-11، السالف الذكر.

المطلوب من رئيس المجلس الشعبي البلدي الخضوع لتعليمات الوالي فيما يراه مناسباً أو موافقاً للقانون من حيث وجهة نظره وفي حالة رفضه لذلك فإن سلطة الحلول تبقى سيفا معلقاً على رقابة رؤساء المجالس الشعبية البلدية، هذا ما يبقى كما جاء أعلاه هيمنة السلطة الوصية على الشخص اللامركزي قائمة¹.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

جميع أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي تكون خاضعة لرقابة القضاء، إذا ثبت التجاوز والخرق للقوانين والتنظيمات سواء كانت هذه القرارات فردية أو تنظيمية أو قرارات تنفيذية لمداولات المجلس الشعبي البلدي. وعليه تثار مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأخطاء التي يرتكبها أثناء تسيير المرفق العام.

المشروع الجزائري أقر في قانون البلدية مسؤولية البلدية عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي، مع إمكانية رجوع البلدية على رئيسها في حالة ارتكابه خطأ شخصي، فكل قرار يصدر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يراعي بعين الاعتبار آراء المصالحا التقنية المؤهلة قانوناً ويلحق ضرراً في حق المواطنين والبلدية أو الدولة يتعرض للعقوبات المنصوص عليها قانوناً².

في هذا المطلب سنتناول الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً للحالة المدنية (الفرع الأول)، ثم ننتقل إلى الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً إدارياً (الفرع الثاني) وأخيراً الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف (الفرع الثالث).

¹ - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 149.

² - المادتين 144 و 145 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً للحالة المدنية

إنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يتمتع بصفة الضابطة للحالة المدنية، فأثناء ممارسته هذا الأخير لوظائفه المتعلقة بالحالة المدنية أو عن طريق مفوضيه قد يصدر منهم أخطاء تلحق الضرر للغير أو للمصلحة العامة. لذلك أخضع قانون الحالة المدنية، ضابط الحالة المدنية للرقابة القضائية وأسندت مهمة هذه الأخيرة إلى النائب العام المختص إقليمياً.

يتحمل رئيس المجلس الشعبي البلدي نوعين من المسؤولية باعتباره حامل لصفة ضابط الحالة المدنية المتمثلة في:

أولاً: المسؤولية المدنية: إذا وقع تحريق في سجلات الحالة المدنية بالتزوير أو التحريف أو في وثائق الحالة المدنية قائمة مادامت هذه السجلات في عهده¹. فالمسؤولية المدنية مؤسسة على القواعد العامة للمسؤولية المدنية المنصوص عليها في المادة 124 من القانون المدني الجزائري². بالتالي فإنّ دعوى التعويض على أخطاء ضابط الحالة المدنية تثار بصفة أصلية مباشرة أمام المحاكم العادية. فمسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً للحالة المدنية هي مسؤولية شخصية لنص المادة 26 من قانون الحالة المدنية³ (يمارس ضباط الحالة المدنية مهامهم تحت مسؤوليتهم ومراقب النائب العام).

ثانياً: المسؤولية الجزائية: هذه المسؤولية تترتب بمجرد وجود ضرر يلحق المجتمع وهذا الضرر يكمن في المخالفات التي يرتكبها ضباط الحالة المدنية أثناء ممارستهم لوظائفهم هذا ما نصت

¹ - المادتين 27 و 28 من أمر رقم 70-20، مؤرخ في 27 فيفري 1970، متعلق بقانون الحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 21، صادرة في 27 فيفري 1970.

² - المادة 124 من القانون المدني، السالف الذكر.

³ - المادة 26 من أمر رقم 70-20، يتعلق بالحالة المدنية، السالف الذكر.

عليه المادة 441 من قانون العقوبات¹. التي تنص على معاقبة ضباط الحالة المدنية بالسجن من 10 أيام إلى شهرين وبالغرامة المالية من 50 إلى 500 دينار جزائري أو بإحدى هاتين العقوبتين وذلك إذا ما ارتكبوا الأفعال الآتية:

- 1- إذا سجلوا وثيقة الحالة المدنية في ورقة منفصلة أو في دفاتر سجلات غير معدة رسمياً لذلك.
- 2- إذا سجلوا عقد الزواج دون احترام السن القانونية للزواج ودون احترام الأركان والشروط الأساسية الخاصة به كالعدة عند الطلاق والوفاة وزواج امرأة ثانية دون إشعارها بالزوجة السابقة.
- 3- إتلاف السجلات أو نزع أوراق منها أو وقوع تحريف للوثائق نتيجة إهمالهم وعدم محافظتهم طبقاً للمواد 215، 159 و 158 من قانون العقوبات² والتي تحدد العقوبات إلى ما بين 5 و 10 سنوات ومن هنا تظهر أهمية هذه المسؤولية ونقل أعباءها على رؤساء البلديات.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطاً إدارياً

إنّ الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة، هذا ما نصت عليه المادة 32 من دستور 1996³. لكن المصلحة العامة تتطلب فرض بعض القيود على هذه الحريات وعليه يجب أن تخضع هذه القيود إلى ضوابط تمنع أو تحدّ من التعسف في ممارستها. في حالة ما إذا أثبتت الجهة القضائية أنّ الإدارة قد تجاوزت الحدود وأنّ مقتضيات النظام العام غير متوفرة في القضية المعروضة عليها، جاز لها الغاء كل قرار في هذا المجال وإن اقتضى الأمر تعويض الطرف المتضرر.

¹ - المادة 441 من أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان 1966، متضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج، عدد 49، صادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-15، مؤرخ في 10 نوفمبر 2004، ج ر ج ج، عدد 71، معدل ومتمم بالقانون رقم 06-23، مؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج ر ج ج، عدد 84، صادرة في 24 ديسمبر 2006.

² - المواد 215، 159 و 158 من قانون العقوبات، السالف الذكر.

³ - المادة 32 من دستور 1996.

القرارات غير الشرعية يكون إلغاؤها وإبطالها بناء على طلب المواطنين المعنيين، وللقاضي الذي ينظر في الموضوع بناء على دعوى القضاء الكامل أن يدين الإدارة¹ أو يحكم عليها بدفع تعويضات وفوائد. كما أن القاضي الذي ينظر في القضايا العادية يمكنه مراقبة شرعية ممارسة سلطات الضابطة، وحتى تكون أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي موافقة لمبدأ الشرعية لا بد من توفر شروط منها:

- أن يكون هدف عمل الضابطة الإدارية هو تحقيق النظام العام، وإلا يعتبر تجاوزا للسلطة.
- أن تكون إجراءات الضابطة منسجمة مع نوع الخطر الذي يهدد النظام العام.
- أن تكون هناك مساواة في تطبيق إجراءات الضابطة بين المواطنين.

أما سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الظروف الاستثنائية (الكوارث الطبيعية، الحروب والأزمات الخطيرة) ضيقة باعتبار أن الضابطة الإدارية هنا تكون من شأن السلطة المركزية.

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف

قانون المحاسبة العمومية 90-21 حدد الأمرين بالصرف في مادته الأولى² وذكر رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف على مستوى البلدية. تقع عليه مسؤولية مدنية وجزائية في حالة مخالفته للقوانين وخرقها عند إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية، وباعتباره أمر بالصرف فهو يخضع لرقابة مجلس المحاسبة طبقا لنص المادة 210 من قانون البلدية الجديد التي نصت على أن: "تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول"³.

¹-بوضيف عمار، المرجع السابق ص.200.

²- المادة الأولى من قانون المحاسبة العمومية 90-21.

³- المادة 210 من قانون البلدية رقم 11-10، السالف الذكر.

مجلس المحاسبة يجري المراقبة على مالية البلدية فهو يمارس رقابة قضائية وهذا ما نصت عليه المادة 3 من الأمر 20-95¹ على الاختصاص القضائي لمجلس المحاسبة.

لمجلس المحاسبة حق التحري في عين المكان والاطلاع على كل الوثائق التي تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية طبقا لنص المادة 63 من قانون المحاسبة العمومية 21-90 على أن: "يجب أن تحفظ الأوراق الإثباتية الخاصة بعمليات التسيير للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين إلى غاية انقضاء ألعشر سنوات"².

لمجلس المحاسبة أن يطلب من الهيئة الوصية الاطلاع على جميع التقارير التي تعدها عن حسابات الهيئات التي تقع تحت وصايتها والأمر بالصرف ملزما بتقديم الحسابات الإدارية إلى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة، كما بيدي مجلس المحاسبة التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير البلدية، وله في ذلك أن يوجه الاتهام ويحمل المسؤولية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

بعد التأكد من نتائج التحقيق، وبهذه الصفة عمل غرفة الاتهام، وله أن يصدر عقوبات على المخالفات الخاصة بقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية، والتي تكون بغرامات مالية لا تتجاوز الراتب السنوي الإجمالي للمعني بالمخالفة ويمكن للأمر بالصرف الموجه له الاتهام أن يستعين بمحامي أو مساعد يختاره³.

قرار غرفة الاتهام ترسل إلى السلطة الوصية لمتابعة التنفيذ وللمعني طلب مراجعة قرار مجلس المحاسبة والطعن فيه، حيث حددت مدة الطعن بسنة واحدة في حالة ما إذا صدر القرار موضوع الطعن على أساس وثائق اتضحت فيما بعد أنها خاطئة، فلرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة توقيف آثار القرار بعد استشارة رئيس الغرفة.

¹ - المادة 3 من أمر رقم 20-95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، متعلق بمجلس المحاسبة، معدل ومتمم بالأمر رقم 02-10، مؤرخ في 26 أوت 2010.

² - المادة 63 من قانون المحاسبة العمومية 21-90، السالف الذكر.

³ - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 164.

استئناف قرار مجلس المحاسبة في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، كما أنّ القرار الصادر عن مجلس المحاسبة قابل للطعن بالنقض طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية. فمجلس المحاسبة هو الآخر سلطة تعديل القرار الذي اتخذته الأجهزة الإدارية بشأن حسابات المراقبة من طرفها ويمكن للأمر بالصرف أن يطعن بقرارات أجهزة المراجعة الإدارية أمام مجلس المحاسبة¹.

نظراً للدور الهام الذي يلعبه مجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف وجب على السلطات المركزية أن توفره كامل الوسائل البشرية والمالية لضمان السير الحسن لأعماله.

المبحث الثاني

عراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي لمهامه

لا يكفي أن تمنح الصلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي حتى نحتكم بمدى استقلاليته، فمن الضروري أن نتأكد من إمكانيته ممارسة هذه الصلاحيات والاختصاصات بتوفير الوسائل والآليات الضرورية لتحقيقها في أرض الواقع، فتحويل الصلاحيات لابد أن يرافقه تحويل وتوفير الموارد والمقصود هنا الموارد البشرية والموارد المالية.

إن العنصر البشري يكتسي أهمية كبيرة في فعالية الأداء، لكنه لا يوجد نص قانوني ينظم الوضعية القانونية من حقوق وواجبات ومسؤولية للمنتخب المحلي إلا ما ورد في قانون البلدية وقانون الانتخابات. فدور المجلس الشعبي البلدي في التنمية المحلية ومدى مساهمته في صنع القرار والتنفيذ مؤشراً على تبعيته وضعف وسائله (المطلب الأول). لمباشرة رئيس المجلس الشعبي البلدي لاختصاصاته لابد من توفر موارد مالية كافية، لكن موارد البلدية مؤشراً على محدودية استقلاليته (المطلب الثاني).

¹ - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص. 165.

المطلب الأول

تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية

تعتبر الحوكمة المحلية هي مجموع من الآليات والعمليات على المستوى المحلي، والتي من خلالها يستطيع الأفراد التعبير عن مطالبهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم والحوار فيما بينهم عن طريق المشاركة البعدية في صنع القرار. فالحوكمة المحلية إذن تتضمن مجموعة من المؤسسات والآليات لتمكين المواطن من مناقشة الآراء المختلفة وممارسة الحقوق والواجبات على المستوى المحلي¹.

من العوامل التي تسبب في عرقلة عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي نجد طبيعة النظام الانتخابي الجزائري (الفرع الأول)، إلى جانب عدم فعالية مساهمة المجتمع المدني في صنع القرارات المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

طبيعة النظام الانتخابي الجزائري

تعتبر الانتخابات إحدى آليات الديمقراطية، التي تعكس رأي الشعب وإرادته وحرية في اختيار ممثلين له، يعبرون عن أمانيه وأن الحريات المحلية هي جزء من الحريات العامة التي هي أساس كل نظام ديمقراطي². وفي الجزائر شهد النظام الانتخابي الكثير من التغييرات كانت في غالبيتها مرتبطة بالظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي مرت بها.

إن نظام الحكم في الجزائر ومنذ الاستقلال إلى غاية 1989 تميز بالشمولية ونبذ القيم الديمقراطية، إذ رفض المؤسس الدستوري التعددية الحزبية رغم وجود تناقضات في الطبقة

¹ -BennacerNasserredine, Gouvernance des territoires littoraux et gestion durable des ressource hatietique dans la bais de Bejaia,mémoire de magister faculté des science des gestion,université A.Mira,Béjaia,2010 ,p14 .

² - قصير مزياي فريدة، "الأخذ بنظام التعددية الحزبية ضرورة لإصلاح النظام الانتخابي"، الملتقى الوطني حول إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر- الضروريات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، يومي 8 و9 ديسمبر 2010، ص.27.

السياسية، غير أن التطور السريع للمجتمع الجزائري كشف عن نظام الحكم عن طريق الحزب الواحد، والذي كان من بين أهم العوامل للانتقال إلى نظام التعددية الحزبية¹.

بانتقال النظام من الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية وجب إعادة النظر في قانون الانتخابات، حيث صدر قانون الانتخابات في 7 أوت 1989 ومن ضمن التعديلات التي جاء بها أن المترشح للمجالس المنتخبة مسموح به للجميع باسم جمعية ذات طابع سياسي أو المترشح الحر ولا يقتصر على قائمة المترشحين التي يقدمها حزب جبهة التحرير. حيث جمع قانون الانتخابات بين نظامي الأغلبية المطلقة والأغلبية النسبية وبعدها اعتمد نظام التمثيل النسبي².

أول انتخابات تعددية محلية كانت عام 1990، والتي انبثقت عنها مجالس سيطرت على أغلبها الحزب الإسلامي الجبهة الإسلامية للإنقاذ وما تلاها بعد الدور الأول من تشريعات 1991 التي أحرز فيها نفس الحزب على أغلبية المقاعد، دخلت خلالها الجزائر في أزمة سياسية أدت إلى حل الحزب وتوقيف المسار الانتخابي .

منذ 1997 إلى حد الآن نظمت أربع انتخابات محلية، ولم ينتج عن ذلك تغيير في المنظومة القانونية التي كرستها المرحلة الانتقالية ولا في الممارسات التي نتجت عنها، إذ تشهد البلديات وضعية أقل ما يقال عنها أنها مزرية وفوضوية بفعل الاستقرار في المجالس المحلية³ (أولاً)، بالإضافة إلى الاشكالات التي تطرحها عملية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانياً).

¹ - لرقم رشيد، " أنظمة الانتخاب في الجزائر - بين الإصلاح ومحاولات الحفاظ على الوضع القائم -"، الملتقى الوطني حول " إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر -الضروريات والآليات -"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، يومي 8 و9 ديسمبر 2010، ص ص. 39-40.

² - قصير مزباني فريدة، المرجع السابق، ص. 30.

³ - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر - حصيلة و آفاق -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، صص. 3- 4.

أولاً: تبني نظام التمثيل النسبي كعقبة في التسيير المحلي

إن ظروف تبني الجزائر نظام التمثيل النسبي يعود إلى فشل نظام الأغلبية التي كانت تتخذ به، فمن سلبيات هذا النظام أنه لا يمثل اتجاهات الرأي العام تمثيلاً جدياً في المجالس المنتخبة، كما أنه يخدم الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة. على غرار نظام التمثيل النسبي الذي يرمي إلى مشاركة مختلف التيارات السياسية في بناء وتمثيل عادل داخل المجالس النيابية.

فنظام التمثيل النسبي يعتبر نظاماً أكثر عدالة كونه يضمن لكل حزب عدد من المقاعد في المجلس النيابي يتناسب مع عدد الأصوات المحصل عليها. وهذا ترسيخاً لمبدأ المنافسة بين الاتجاهات السياسية، ما يمنح الناخب أكثر حرية في التعبير عن رأيه¹.

إن من سلبيات نظام التمثيل النسبي نجد تعدد الأحزاب السياسية وبالتالي تعدد التمثيل داخل المجالس المنتخبة، وهذا لا يسمح عملياً بوجود أغلبية برلمانية منسجمة. فكل هذا ينعكس بالسلب على استقرار النظام السياسي في الدولة، لأنه يسفر عن بروز حكومات اختلافية غير فعالة وغير مستقرة. فالتعددية الحزبية التي يحققها نظام التمثيل النسبي بمثابة رمزا للفرقة والتشتت²، بالإضافة إلى نشوء الصراعات الحزبية التي تقلل من سرعة التحرك ومن إمكانية وضع استراتيجية تحوز على رضی الجميع.

طبقاً لنص المادة 65 التي نصت على أن: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة"، مع تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد تتناسب ونسبة الأصوات المعبر عنها التي تحصلت عليها مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

¹ - شلغيم غنية وولد عامر نعيمة، "أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر"، مجلة دفاثير السياسية والقانون، عدد خاص، 2011، ص.180.

² - بن علي زهيرة، "اعتماد نظام التمثيل النسبي نقادياً لانحرافات نظام الانتخاب بالأغلبية في النظام السياسي الجزائري"، أعمال الملتقى الوطني حول "إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر - الضرورات والآليات"، يومي 8 و9 ديسمبر 2010، ص.59.

مع العلم أنها لا تؤخذ عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها¹.

فالمؤكد أن اعتماد المشرع الجزائري لهذه الطريقة، كان على حساب الأحزاب الصغيرة والقوائم الحرة التي تتضرر كثيرا منها ، حيث اشترط 7% من الأصوات المعبر عنها للتمثيل في المجالس المحلية هو اقصاء مباشر لها. كما أن إلغاء أصوات الأحزاب التي لم تحصل على النسبة المطلوبة تستفيد منه الأحزاب الكبيرة بالدرجة الأولى².

ثانيا: إشكالات تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

إذا كانت المادة 48 من قانون البلدية القديم 90-08 قد طرحت إشكال فيما يخص مسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، لتركها للقائمة الفائزة هذا ما أدى إلى خلق في العديد من المرات نزاعات بين أعضاء القائمة الفائزة، ليأتي بعد ذلك قانون البلدية رقم 11-10 لسد الفراغ القانوني الموجود حيث وردت الفقرة الثانية من المادة 65 منه.

عقب إصدار قانون البلدية رقم 11-10 تلاه مباشرة صدور قانون الانتخابات 12-01 أين طرح هو الآخر إشكالية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 80 منه، فمن خلال هذه المادتين: المادة 65 من قانون البلدية 11-10 والمادة 80 من قانون الانتخاب 12-01 وجود تناقض وتعارض ما بين المادتين، فالمادة 65 تنص على أنّ رئيس المجلس الشعبي هو متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين.

أما المادة 80 تنص أن اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون من القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات، اشترط بالضبط الأغلبية المطلقة. فالسؤال الذي يمكن طرحه إلى أي النصين نستند؟³.

¹ - المادتين 65 و66 منقانونعضوي رقم12-01، يتعلق بالانتخابات، السالف الذكر.

² - لرقم رشيد، المرجع السابق، ص.47.

³ - يعيش تمام آمال، المرجع السابق، صص. 284 - 285.

للإجابة على هذا السؤال لابد من العودة لقانون الانتخابات وذلك للأسباب التالية:

- 1- صدور قانون البلدية في 2011 في حين قانون الانتخابات صدر في 2012، المتعارف أنّ اللاحق يلغي وينسخ السابق.
- 2- قانون البلدية صدر بموجب قانون عادي أما قانون الانتخابات صدر بموجب قانون عضوي والمعروف القانون العضوي أعلى درجة من القانون العادي.
- 3- القانون العضوي لنظام الانتخابات هو قانون خاص، وقانون البلدية هو قانون عام فالخاص يقيّد العام.

الفرع الثاني

عدم فعالية مساهمة المجتمع المدني

لقد وردت العديد من التعاريف للمجتمع المدني، من بين هذه التعاريف نجد تعريف الدخيل محمد الحسين بأنه: "المجتمع المدني هو مجموع المنظمات التي تتبع عن إدارة ومبادرة المواطنين وتتخذ موقعا واسعا بين مشروعات القطاعات الخاصة والمؤسسات الحكومية وتهدف إلى تحقيق النفع العام"¹.

كما يعرفها لبال نصر الدين بأنه: "يتضمن المجتمع المدني مؤسسات تطوعية لا تسعى إلى تحقيق الربح، وكذا غير حكومية المعنية بفئات متنوعة في المجتمع إضافة إلى المؤسسات الإعلامية، والاتحادات والجمعيات المهنية المختلفة، إذ تعمل مع بعضها البعض لتحقيق غايات مشتركة وعامة، حيث تتجلى أهمية مشاركته كفاعل رئيسي في تسيير الحياة العامة"².

من منطلق هذه التعريفات يتبين لنا أن للمجتمع المدني دور فعال في دفع عجلة التنمية، وذلك بتمكين المواطن من مشاركته في الشأن المحلي، فمن شروط تحقيق التنمية المحلية نجد

¹ - الدخيل محمد الحسين، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، م ح ح، مصر، 2009، ص.155.

² - لبال نصر الدين، دور الحوكمة المحلية في ارساء المدن المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص.75.

وجود مجتمع مدني. لكن ما يجري في المجال العملي عكس ذلك، وهذا راجع إلى أزمتي الوعي والمواطنة (أولاً) بالإضافة إلى غياب مشاركة المجتمع المدني، حتى وإن وجدت نصوص تقرّ بالمشاركة، لتبقى هذه النصوص نصوصاً شكلية دون تجسيدها ميدانياً (ثانياً).

أولاً: أزمتي الوعي والمواطن تعدّ أزمة الوعي والمواطنة أخطر عائق يحدّ من مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم لكونه يولّد فيهم الشعور باليأس من إمكانية تغيير الواقع، وهذا راجع إلى تراكم المشاكل الاجتماعية وعدم التدخل في الوقت المناسب¹.

لابدّ أن يتمتع المشاركون بقدر من العلم والكفاءة ودرجة من الوعي لكي يتسنى لهم تنسيق وتأطير التشاور المحلي بين مختلف الجمعيات والتنظيمات والهيئات المنتخبة في إطار منظم، الأمر الذي يعزز من دور الجمعيات في القيام بالدور الذي أسست من أجله².

ثانياً: غياب مشاركة المجتمع المدني

يكاد المواطن المحلي لا يمارس مهامه في رسم السياسة المحلية والمشاركة في إصدار واتخاذ القرار في ظلّ ضعف آليات المشاركة³. فكثيراً من التجارب في التنمية أظهرت الفشل بسبب عدم بروز مشاركة المواطنين في ظلّ غياب التشاور بين مختلف الفواعل المعنية خاصة⁴. لتحقيق التنمية المحلية فلا بد من اشراك المجتمع المدني في صنع القرارات المحلية.

¹ - بلخير محمد، التنمية المحلية انعكاساتها الاجتماعية، دراسة ميدانية لولاية تمنراست، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، فرع علم الاجتماع التنظيم والعمل، تخصص علم الاجتماع، جامعة الجزائر، 2005، ص.54.

² - صافو محمد، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة، دراسة حالة ولاية تسميلت 1997-2002، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية والاعلام، فرع العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم الإداري والسياسي، جامعة الجزائر، 2002، ص.85.

³ - بوكميش لعليوناس يحي، "تطبيق الحكم الراشد والإدارة المحلية في الجزائر"، دراسة مؤشرات الاستقلالية، الشفافية والمشاركة على مستوى البلدية والولاية"، أعمال الملتقى الوطني حول "إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية"، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 12 و13 ديسمبر 2010، ص.12.

المطلب الثاني

معاناة البلديات من العجز المالي

لتحقيق التنمية المحلية لابد أن تتمتع البلديات بقدر كاف من الاستقلالية التي يسمح لها بتوفير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها المتزايدة، والاضطلاع بوظائف تبرز وجودها، غير أن هذه المسألة تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه نظام الحكم المحلي الجزائري.

إنّ الصلاحيات الملقاة على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثل الإدارة المحلية -البلدية- دون توفر الموارد المالية اللازمة لتغطية العجز الذي تعانيها البلدية أدت إلى عرقلة عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما يؤثر سلبا على هذا الأخير وجعله في مركز ضعيف لا يخدم المركز المتواجد فيه.

حيث تعود أسباب عجز ميزانيات البلديات في الغالب إلى عدم فعالية التمويل الذاتي للبلدية (الفرع الأول) مع شدة الرقابة على مالية البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عدم فعالية التمويل الذاتي للبلدية

يعتبر التمويل الذاتي للبلدية من أهم مقومات الإدارة المحلية وركنا أساسيا لقيامها فبدونه لا يمكن القيام بوظائفها المتعددة سواء في تسيير مصالحها أو في تنفيذ استثمارات التنمية، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للبلدية كلما قلّ اعتمادها على الحكومة المركزية، بحيث تخفف من الرقابة والتبعية للسلطة المركزية، فإذا كان نظام اللامركزية يفرض تخويل الهيئات الإقليمية حرية الإدارة، فإن هذا لا يتأتى إلا بتوفير ميزانية مناسبة وإمكانيات مالية كافية لصون استقلاليتها¹.

¹ - علو وداد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، م أ ب ق، عدد 2، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص.270.

لكن ما يجري واقعيًا عكس ذلك تدخل السلطة المركزية في كثير من الحالات عجز ميزانية البلدية لتغطية نفقاتها نظرا لتدهور التمويل الذاتي للبلديات وبين مظاهر ضعف الموارد الذاتية للبلدية نجد تبعية النظام الضريبي للدولة (أولاً)، مع سوء التنظيم والتسيير لموارد البلدية (ثانياً).

أولاً: تبعية النظام الضريبي للدولة

تتجلى هذه التبعية في الوصاية الممارسة من طرف الإدارة المركزية ومصالحها غير المركزة بتحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وكذا في تحصيل الضرائب. إلى جانب الدولة هناك الجماعات الإقليمية هي الأخرى تتمتع بامتيازات السلطة العامة لتحصيل الضرائب لكن هذه السلطة مقيدة بنصوص قانونية وفقاً للمبدأ عادل ضريبة بدون نص قانوني طبقاً لنص المادة 79 من القانون 84-17 المتعلق بقانون المالية على سلطة أحداث الضريبة والرسوم تعود إلى البرلمان فيمنع البلدية تحصيل ضريبة غير منصوص عليها قانوناً¹، حتى المجالس الشعبية المحلية لا يمكن لها إنشاء أي ضريبة أو التغيير في نسبتها إلا فيما ينص عليه القانون صراحة².

المستفيد الأول من الضرائب هي الدولة لاحتكارها الضرائب المنتجة والتي تتميز بحصيلة ضريبية غزيرة مثلما هو الحال بالنسبة للجباية البترولية والرسم على القيمة المضافة، هذه الأخيرة التي تعود إلى 80%، منها لخزينة الدولة في حين 20% المتبقية، تنقسم مناصفة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، فالضرائب التي تتصف بأن حصيلتها متواضعة تعود للبلدية³.

تعود أسباب فشل النظام الجبائي المالي المحلي إلى تفاوت معايير توزيعها فهي مؤسسة على أسس لا تستجيب لحاجيات الجماعات الإقليمية، إذ يفترض اعتماد العدالة في توزيع محصول الموارد الجبائية من طرف الدولة توزيعاً يقوم على معطيات اقتصادية خاصة مع اتساع

¹ - بدو شعيب، "موقع الجبابة المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي"، مذكرة تخرّج، فرع إدارة محلية، م و إ، الدفعة 34، الجزائر، 2000، ص.30.

² - بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص.114.

³ - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق فرع القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص.109.

دورها في المجالات التنموية المختلفة. إنّ محدودية التمويل المالي الذاتي للبلدية يجعل هذه الأخيرة خاضعة للسلطة المركزية باللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية لتغطية العجز في ميزانيتها ويكون ذلك إما على أساس الدعم أو القروض.

من أهم مصادر الدعم للبلديات نجد الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية الذي أنشأ بموجب المرسوم 86-266 المحدد لعمله وتنظيمه، حيث يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يخضع لوصاية وزارة الداخلية¹.

الإعانات التي يقدمها الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية هي إعانات مركزية كونه يخضع لوصاية وزارة الداخلية، مساعداته مقيدة بشروط حيث يراعي مساحة الجماعات المحلية ووضعيته وممتلكاتها ومعدل نموها، مع اتباع إجراءات معينة ملائمة مع المخطط الوطني للتنمية، وللبلدية الحق في اقتراح المشاريع التي ترغب في تمويلها والغلاف المالي الذي يتطلبه المشروع، وبعد تقييد الإعانة والحصول على الموافقة باسم الوالي، يصدر هذا الأخير مقرر من الجهات المالية ويحدد مضمون المشروع وغلافه المالي².

الولايات هي الأخرى تقدم دعم للبلديات التي تعاني عجزاً في تمويلها الذاتي، بحيث تخصص هذه التمويلات من ميزانية الولاية، فالدعم الذي تقدمه الولايات والصندوق الوطني للجماعات المحلية ضعيفا مقارنة مع الدعم المركزي الذي تقدمه الدولة³. كل هذا الدعم سواء دعم الولايات أو دعم الصندوق الوطني للجماعات المحلية لكنه لم يستطع امتصاص العجز الذي تعاني منه معظم البلديات. هذا ما يجعلها تلجأ إلى القروض.

¹ - أنظر المادة الأولى من مرسوم رئاسي رقم 86-266، مؤرخ في 4 نوفمبر 1986، يتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ج ج ج، عدد 45، 1986.

² - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص، 88،

³ - بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2005، ص. 62، (مذكرة غير منشورة).

المقصود بالقروض: هي عبارة عن مبالغ مالية تحصل عليها البلدية من مختلف المؤسسات المالية مع التعهد برد المبلغ المقترض مع دفع الفوائد طوال مدة القرض ويشترط استخدامها في تمويل المشاريع التنموية¹، فبالرغم من الدور الذي تلعبه هذه القروض إلى حدّ ما في تخفيف ضعف الإيرادات الجبائية للبلدية، إلا أنها تؤثر سلباً على استقلاليتها ذلك أن هذه القروض ليست مجانية بل مرتبطة بشروط ولا ترخص إلا بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية مالية صعبة يجعل من تدخل السلطة المركزية أمراً حتمياً لتغطية العجز².

البلدية تتحصل على إعانات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية والقروض إلى جانب إعانات أخرى تمنحها الدولة متمثلة في إعانات مخططات التنمية. تتمثل مخططات البلدية للتنمية في برامج عمل تقررها السلطة المركزية في إطار المخطط الوطني، وتمرّ بمراحل عديدة بداية من إعداد وتحضير البلدية لمشاريعها واعتمادها من قبل السلطة المختصة، تقدم للولاية ثم إلى وزارة التخطيط.

لكن نظراً للنتائج السلبية المترتبة على ذلك أثناء تنفيذ البرامج، أدى إلى تغيير نمط التسيير المترتبة على ذلك أثناء تنفيذ البرامج، حيث أصبحت تسجل الاعتمادات لفائدة الوالي ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية ويعلم رئيس البلدية عن طريق مقرر يحتوي على مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي إلى جانب المبلغ السنوي³.

¹ - بن مالك محمد، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، 1994 - 1995، ص.37.

² - تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، أعمال الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق"، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3 و4 ديسمبر 2008، ص.40.

³ - شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، من ق ع س، عدد 1، 2011، ص.104.

ثانيا: سوء التنظيم والتسيير

إنّ كثرة المشاكل التي تعاني منها معظم البلديات على مستوى القطر الجزائري يعود بالدرجة الأولى إلى سوء تنظيم وتسيير الإدارة المحلية للبلدية.

1- سوء تنظيم البلديات: بعد الاستقلال عرفت البلديات في الجزائر وضعية مزرية نتيجة ما خلفه الاستعمار الفرنسي. نظرا للحالة التي آلت إليها البلديات آنذاك قامت الدولة بإلغاء أكثر من نصف عدد البلديات التي ورثتها عن الاستعمار والمقدرة ب 1526 ليصبح عددها لا يتجاوز 632 بموجب المرسوم الصادر في 16 ماي 1963، ثم جاء التقسيم الإداري 1974 بمقتضى الأمر الصادر في 2 جويلية 1974 انبثقت منه 704 بلدية، وبموجب القانون 09/84 المؤرخ في 4 فيفري 1984 رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية.

هذه الزيادة في البلديات جعلت الدولة تنيط عملية التسيير لأشخاص ليس لا يهم الكفاءة والخبرة اللازمتين للتسيير، فكان نتيجة ذلك هو اهدار وضياع المال العام¹.

2- سوء التسيير لموارد البلدية: تعود أسباب محدودية التمويل الذاتي إلى سوء التسيير المالي، فكثير ما تستغل البلديات الاختصاصات الممنوحة لها قانونا في المجال المالي بما لا يخدم المنفعة العامة، كالمبالغة في بعض أوجه الإنفاق المحلي والتلاعب بأموال الهيئات المحلية كإبرام صفقات وهمية واستعمال فوائد خيالية، إضافة إلى ضعف الإدارة المحلية في التسيير الأمثل لمواردها هذا يعود إلى ضعف مستوى التأطير موظفيها.

إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا منذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع. فبالإضافة إلى غياب انتقاء

¹ - صايش عبد المالك، "التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية - المعوقات والآفاق - أعمال الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق"-، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3 و4 ديسمبر 2008، ص. 111.

صفات التأهيل في فئة كبيرة من الممثلين المحليين إلى حد أنّ بعضهم وحتى وقت ليس بالبعيد اشتهروا بجهلهم حتى للقراءة والكتابة.

فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين وجلب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوظة بكثير من الغموض، هذا ما أدّى إلى افتقار الجماعات المحلية للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية والعلمية والشهادات الجامعية، فهناك تفاوت كبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية¹. فيمكن أن نلخص أهم الأسباب التي أدت إلى نقص الإطارات في:

- 1- إن عمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من البلديات لا تخضع للضوابط التنظيمية المنصوص عليها في القانون. بل تخضع لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام إلى جانب وجود عدد كبير من المستخدمين على مستوى البلديات دون أن تكون مردودية في الأداء.
- 2- عدم احترام إجراءات التوظيف باعتماد طريقة الترقيّة الداخليّة أكثر من التوظيف الخارجي، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من قبل موظفين لهم معارف عملية في حين يفتقدون للمعارف العلمية.
- 3- ضعف الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية، مما يجعلها تفتقر إلى المحفزات المالية الكفيلة باستقطاب الكفاءات العلمية وأصحاب الشهادات العليا².

¹-Rahmani (A) "Essai d'analyse des finances d'évolution de la gestion du personnel de la la fonction publique", InIdara,vol 7,N° 2 ;Alger, 1997,p .18.

² - رحمانى أحمد، "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية - رهانات ونقاش"، م م و إ الجزائر، 1999، ص.146.

الفرع الثاني

شدة الرقابة على مالية البلدية

تعرف الرقابة المالية على أنها عملية التحقق من تنفيذ البرامج، وتطبيقها على أحسن وجه، مع مراعاة الأهداف والقواعد والإجراءات، المحددة في مختلف التشريعات وكذا التحقق منتفذيها في الوقت المحدد. بالإضافة إلى مراقبة استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة من أجل توزيعها توزيعاً عادلاً، وذلك لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي¹.

تشمل هذه الرقابة العمليات الميزانية لأموال العمومية، وبالخصوص النفقات التي توضع بين أيدي الأمرين بالصرف المتمثلين في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي². فجميع العمليات المالية التي تشمل كل من الإيرادات والنفقات تخضع لمجموعة من الإجراءات تكون إما إجراءات سابقة (أولاً)، وكذا إجراءات لاحقة (ثانياً).

أولاً: الرقابة السابقة على مالية البلدية

تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى الرقابة القبلية، التي تقوم بها أجهزة مختلفة، تسهر على المساهمة في السير الأمثل لأموال البلدية، والمتابعة المستمرة لكل تصرفاتها المالية. وتهدف الرقابة على ميزانية البلدية إلى اكتشاف المشاكل الممكن الوقوع فيها، ودراستها لإيجاد لها حلول، باعتبار الرقابة حاسمة في تأدية الدور الذي وضعت من أجله³.

¹ - طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، فرع القانون العام، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003، ص. 26.

² - بولرواح محمد، عمليات الميزانية وعمليات المالية، مذكرة تخرج، فرع إدارة محلية، إم و إ، تخصص الميزانية، الدفعة 39، 2006، ص. 27.

³ - رحي كريمة، وبركان زهية، "مراقبة الجماعات المحلية"، أعمال الملتقى الدولي، حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 1 و 2 ديسمبر 2004 (أعمال غير منشورة).

إن الرقابة القبلية تمارسها مختلف الأجهزة المتمثلة في:

1- رقابة المراقب المالي: يراقب المراقب المالي مرحلة الالتزام بالنفقة وينتج عن هذه الرقابة، منح التأشيرة، فالالتزامات التي يستوجب على المراقب المالي إصدار تأشيرة منصوص عليها في المواد 5، 6 و 7 من المرسوم التنفيذي 414/92¹.

2- رقابة المحاسب العمومي: تتمثل مهمة المحاسب العمومي في تحصيل الإيرادات ودفع النفقة، فالمحاسب العمومي يراقب الإيرادات وفقا لنص المادة 35 من قانون المحاسبة العمومية 21-90، كما يراقب النفقات هذا ما نصت عليه المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية 21-90².

يعيد مراقبة تأشيرة الالتزام بالنفقة، فنتيجة هذه الرقابة هي دفع النفقة وتحصيل الإيراد حينما يتأكد من مشروعية النفقة والإيراد وفقا لما ورد في المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية 21-90³.

ما نلاحظه هو إعادة المحاسب العمومي لرقابة المراقب المالي. إذن فما الجدوى من رقابة المراقب المالي ما دامت هذه الرقابة تمارس من قبل المحاسب العمومي ألا يعتبر هذا نوع من الشدة في الرقابة على مالية البلدية.

3- رقابة المجالس المنتخبة: تظهر من خلال الرقابة التي تتم على ميزانية البلدية عن طريق التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي وذلك طبقا لنص المادة 1/181 من قانون البلدية 10-11 التي تنص على: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون"⁴.

¹ - المواد 5، 6 و 7 من مرسوم تنفيذي 414-92، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات، ج ر ج ج، عدد 82، صادرة في 15 نوفمبر 1992.

² - المادتين 35 و 36 من قانون المحاسبة العمومية 21-90.

³ - المادة 37 من قانون المحاسبة العمومية 21-90.

⁴ - المادة 1/181 من قانون البلدية، السالف الذكر.

4- رقابة السلطة الوصية: يمارسها الوالي، كما يمكن أن يمارسها رئيس الدائرة الذي يفوض له الوالي صلاحية التوقيع، تظهر هذه الرقابة إما في المصادقة على الميزانية من طرف الوالي قبل دخولها حيز التنفيذ أو تدخله بصورة تلقائية لضبط ميزانية البلدية في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة أو وجود اختلال داخل المجلس وهذا ما ورد في المواد 183 و 185 من قانون البلدية رقم 10-11¹.

ثانيا: الرقابة اللاحقة على مالية البلدية

تأتي هذه الرقابة بعد تنفيذ التصرفات المالية وبعد إصدار الأمر بالصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، بحيث تمارس هذه الرقابة من طرف هيئتين هما:

1- مجلس المحاسبة: فمجلس المحاسبة يراقب الرقابة القبلية ويعيد رقابة المحاسب العمومي هل هي صحيحة أم لا، وهذا ما نجده في نص المادة 74 من الأمر 95-20²، كما يراجع حسابات المحاسب العمومي، فعلى هذا الأخير أن يحرر حسابات التسيير فيه جميع العمليات التي قام بها. فبعد ممارسة الرقابة يتك تحرير نتائج عمليات الفحص في تقرير يبلغ فوراً للأمر بالصرف أو المحاسب العمومي.

حيث يكون الرد كتابيا على التقرير المرسل في أجل شهرين. كما يمكن تمديده إلى شهرين مع تبليغ المصالح الوصية بنتائج التقرير وكذا تبليغ الوزير المكلف بالمالية. فإذا كانت خلاصات التقرير خالية من أي تجاوزات يقدم إيراد للقباض إلا إذا تم اكتشاف أي فعل ذو طابع جزائي، يجعل المحاسب العمومي في حالة مدين عند صرف نفقة غير قانونية أو غير مبررة، أو إيراد غير محصل مما يرتب المسؤولية الجزائية.

¹ - المادتين 183 و 185 من قانون البلدية، السالف الذكر.

² - المادة 74 من أمر 95-20.

2-رقابة المفتشية العامة: أعمالها سرية فهي تقوم بالرقابة بشكل فجائي، حيث تتوقف اختصاصاتها في تحديد المخالفات وتقديم تقارير للسلطات الوصية، كما تقوم بإنجاز دراسات وتحليل مالية اقتصادية لتقرير فعالية التسيير ومقارنة أصناف التسيير على مستوى الداخلي والخارجي¹.

¹- مرسوم تنفيذي 08-272 مؤرخ في 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، صادرة في 2008.

لقد تطرّقنا في هذا الفصل إلى دراسة الرقابة الوصائية المفروضة على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضواً منتخباً كباقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وكذا القرارات الصادرة منه هي الأخرى تمارس عليها الرقابة الوصائية.

فالمشرع الجزائري قد شدّد من الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، فكلّ أعمال هذا الأخير إن لم نقل جل أعماله تخضع للرقابة الوصائية، هذا ما يدل على تبعيه للسلطة الوصية (الوالي).

بالإضافة إلى تعرضنا لأهم العراقيل التي تعترض مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي المتمثلة أساساً في تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية ، ويظهر هذا من خلال وضعف المجتمع المدني.

مع معاناة معظم البلديات من العجز المالي نتيجة تبعية النظام الضريبي للدولة، وكذا سوء تنظيم البلديات وسوء التسيير لمواردها.

خاتمة

من خلال دراستنا هذه التي تعرّضنا فيها إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، يتبيّن لنا أنّ هذا الأخير يتمتع بمركز ضعيف لا يخدم اللامركزية الإدارية.

فقد عرفنا من خلال هذه الدراسة النّظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في كل الدساتير التي مرّت بها الجمهورية الجزائرية وكذلك في القوانين المنظّمة له، قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الانتخابات رقم 01-12 وفيه بيّنا مسار انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا كيفية تعيينه التي تطرح إشكالات على مستوى المجلس الشعبي البلدي.

كما تعرّضنا إلى صلاحيات التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي سواء باعتباره ممثلاً للبلدية من جهة وممثلاً للدولة من جهة أخرى. وهذا ما خلق نوع من التّقل على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي، ما أدّى إلى وقوعه بين ضغط الشعب لعدم تفرّغه لانشغالاته، وبين ضغط الإدارة من جهة أخرى.

أمّا بالنسبة ما يخص صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة يطرح الإشكال ابتداء من اختصاصاته كضابط للحالة المدنية، فهناك نوع من الخلط في ممارسة الرّقابة عليه. ففتح وغلق سجلات غلق سجلات الحالة المدنية حيث أن فتح السجلات موكل إلى رئاسة المحكمة، وغلقها موكل إلى ضابط الحالة المدنية. في حين الرّقابة تمارس من قبل النيابة العامة، كان من المستحسن توكيل مهمة فتح وغلق السجلات إلى المحكمة.

إلى جانب صلاحياته كضابط الشرطة القضائية لا مبرر لها واقعيًا، نوّيد رأي الأستاذ محيو أحمد الذي يرى أنّها تعدّي على مبدأ الفصل بين السلطات. فكان من المفروض اعفاء رئيس المجلس الشعبي البلدي من هذه الصفة. بالإضافة إلى صلاحياته في مجال الضبط الإداري من خلال ضابطة المحافظة على النّظام العام...

كما رأينا صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التسيير المالي، فبعدما كانت مهمة إعداد ميزانية البلدية من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي لوحده في قانون

البلدية رقم 90-08 تراجع لدوره في قانون البلدية رقم 11-10 بإقحام الأمين العام إلى جانبه في إعداد مشروع ميزانية البلدية.

من خلال دراستنا لنظام الوصاية الإدارية الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي استخلصنا بأن استقلالته نسبية إن لم نقل شبه منعدمة على أساس أنّ مجمل أعماله وقراراته المتخذة تابعة للسلطة الوصية (الوالي). كما تطرقنا الى العراقيل التي تحول دون ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي لمهامه المتمثلة في تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية بالخصوص طبيعة النظام الانتخابي الجزائري الذي يشوبه العديد من النقائص, الى جانب ضعف مشاركة المجتمع المدني في صنع القرارات المحلية , بالاضافة الى العجز المالي التي تعاني منه البلدية بسبب عدم فعالية التمويل الذاتي المالي وكذا شدة الرقابة الممارسة على ماليتها.

إذا كان الهدف من نظام اللامركزية هو تخفيف العبء على السلطة المركزية، فما الجدوى من تطبيقه إن كان لا يحقق الهدف الذي وجد من أجله، فهنا لا نقصد أن نكون ضدّ فكرة الوصاية الإدارية لكن المقصود هي الصفة التي أتت بها، فهي واسعة مما يؤدي إلى الحد من استقلالية إلى جانب الرقابة القضائية المفروضة عليه.

قائمة المراجع

1/ باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. . أبو السّعود حبيب محمود ومحمد بطيخ رمضان، النظرية العامة في التّّظيم الإداري وتطبيقاتها في مصر، 1986.
2. - الدّخيل محمد الحسين، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات حلبي الحقوقية، مصر، 2009.
3. - بسيوني عبد الله عبد الغني، أصول علم الإدارة العامة - دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام، والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، ومصر ولبنان - الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، د س ن.
4. - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري - النشاط الإداري - دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
5. - بوضياف عمار، التّّظيم الإداري في الجزائر، جسور للنّشر، الجزائر، 2010.
6. - جاهين محمد محمد، التّّظيمات الإدارية في الإسلام، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986.
7. - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
8. - صدوق عمر، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
9. - عبيد لخضر، التّّظيم للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د س ن.
10. - عشي علاء الدّين، شرح قانون البلدية، دار الهدى، الجزائر، 2011.
11. - عوابدي عمار، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النّظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

12. - محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
13. - لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر والتوزيع، الجزء، 2005.
14. - هاشم زكي، الإدارة العلمية، القاهرة، مكتبة عين شمس، 1975 / 1976.
15. - يكن زهدي، التنظيم الإداري، تنظيم الإدارة المركزية والمحلية- نشر وتوزيع، دار الثقافة بيروت، لبنان، د س ن.

ثانيا: المذكرات الجامعية

1- مذكرات الماجستير

1. - بلخير محمد، التنمية المحلية وانعكاساتها الاجتماعية - دراسة ميدانية لولاية تمنراست - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علم الاجتماع التنظيم والعمل، تخصص علم الاجتماع، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر، 2005.
2. - بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2003.
3. - بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، الجزائر، 2002.
4. - بن مالك محمد، ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2002.
5. - بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2005، (غير منشورة).
6. - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.

7. - تيسبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر- وهم أم حقيقة - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009.
8. - جيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات - دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت - مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع تسيير المالية العامة، كلية العوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.
9. - خروفي بلال، الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية - دراسة حالة الجزائر- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
10. - صافو محمد، المجالس المحلية المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة - دراسة حالة ولاية تسميلت 1997-2002 - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم الإداري والسياسي، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2002.
11. - سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر- حصيلة وآفاق - مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
12. - طيبي سعاد، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون الجزائر، 2003.
13. - قمعاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 1987.
14. - لبال نصر الدين، دور الحكومة المحلية في ارساء المدن المستدامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

2- مذكرات الماستر

1. - عشاب لطيفة، النّظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
2. - لونيبي عبد اللّطيف، الرقابة على مالية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

3- مذكرات التخرج

1. - بدو شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استقلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تخرج، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2000.
2. - بولروح محمد، عمليات الميزانية وعمليات المالية، مذكرة تخرج، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006.
3. - سوناطور خالد، الرقابة على النّفقات العمومية، مذكرة تخرج، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006.
4. - غزالي عبد اللّوهاب و آخرون، الرّهانات الجديدة للتنمية المحلية، مذكرة تخرج، فرع إدارة محلية، المدرسة الوطنية للإدارة، 2006.

ثالثا: المقالات

1. - بلجليل عتيقة، فعالية الرّقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 6، 2009، ص.ص-203
2. - بن طيفور نصر الدّين، أي دور للمجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة؟ المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 1، تيزي وزو، 2011، ص.ص.32-49.
3. - بوطالب براهمي ودويابي نضيرة، إشكالية عجز ميزانية البلدية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 1، الجزائر، 2011، ص.ص.33-51.

4. - بوضياف عمار، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي - الجزائر- تونس - المغرب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، 2010، ص ص.9-22.
5. - رحمانى أحمد، "تسيير الموارد البشرية، التّصنيف التّمودجي للجماعات المحلية، التحولات المحلية - رهانات ونقاشات" - مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1999.
6. - شيتور جلول، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 3، الجزائر، 2002، ص ص.177-187.
7. - شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقديّة للقانون والعلوم السياسية، عدد 1، تيزي وزو، 2011، ص ص.96-111.
8. - شلغيم غنية وولد عامر نعيمة، "أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر- مجلة دفتير السياسة والقانون، عدد خاص، 2011، ص ص.178-189.
9. - علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 2، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص ص.270-295.
10. - يعيش تمام آمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الإستقلالية المحلية والتبعية للسلطة العامة، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 33، الجزائر، 2014، ص ص.281-300.

رابعاً: المداخلات

1. - بلول جمال، "الجماعات الإقليمية في النّظام الدستوري في الجزائر ومدى تجسيد للآمركزية"، أعمال الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الرّاشد - الحقائق والآفاق - كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، أيّام 2 و3 و4 ديسمبر 2008، ص ص.22-28.
2. - بن علي زهيرة، "اعتماد نظام التمثيل النسبي تقاديا لانحرافات نظام الانتخاب بالأغلبية في النظام السياسي الجزائري"، أعمال الملتقى حول " إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر- الضروريات

- والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، يومي 08 و 09 ديسمبر 2010، ص ص.54-67.
3. - تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، أعمال الملتقى الوطني حول " المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3 و 4 ديسمبر 2008، ص ص.30-44.
4. - صايش عبد المالك، "التمويل الذاتي للهيئات اللامركزية - المعوقات والآفاق"، أعمال الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد - الحقائق والآفاق"، كلية الحقوق بالتعاون مع المجلس الشعبي البلدي لبجاية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 02، 03 و 04 ديسمبر 2008، ص ص.106-113.
5. - عمار عباس، "جوهر التعديلات الدستورية القادمة، اسقاط النظام الرئاسي والتطلع لإقامة نظام برلماني"، أعمال الملتقى الدولي حول "التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء التغيرات الراهنة - حالة الجزائر- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، (أعمال غير منشورة).
6. - قيصر مزياني فريدة، "الأخذ بنظام التعددية الحزبية ضرورة لإصلاح النظام الانتخابي"، أعمال الملتقى حول "إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر - الضروريات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، يومي 08 و 09 ديسمبر 2010، ص ص.27-33.
7. - لرقم رشيد، "أنظمة الانتخاب في الجزائر- بين الإصلاح ومحاولات الحفاظ على الوضع القائم"، أعمال الملتقى الوطني حول "إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر- الضرورات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة جيجل، يومي 08 و 09 ديسمبر 2010، ص ص.39-53.
8. - رحي كريمة وبركان زهية، "مراقبة الجماعات المحلية"، أعمال الملتقى الدولي حول "تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 1 و 2 ديسمبر 2004 (أعمال غير منشورة).

رابعاً: النصوص القانونية

1- النصوص الأساسية

- 2- دستور 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، عدد 64، صادرة في 10 سبتمبر 1963 (ملغى).
- 3- دستور 1976، منشور بموجب أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، عدد 94، صادرة في 24 نوفمبر 1976 (ملغى).
- 4- دستور 1989، منشور بموجب مرسوم رئاسي 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989 (ملغى).
- 5- دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، عدد 25، صادرة في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008.

6- النصوص التشريعية

القوانين العضوية

- 1- قانون عضوي رقم 12-01، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر، عدد 01، صادرة في 14 فيفري 2012.

القوانين

- 2- قانون رقم 90-08، مؤرخ في 09 أبريل 1990، متعلق بالبلدية، ج ر، عدد 15، صادرة في 11 أبريل 1990 (ملغى).
- 3- قانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر، عدد 30، صادرة في 22 أوت 1990.

4- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، متعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37، صادرة في 03 جويلية 2011.

5-الأوامر

6- أمر رقم 66-115، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن ق إ ج، معدل ومتمم بالقانون رقم 06-14، ج ر ج ج، عدد 84، صادرة في 2006.

7- أمر رقم 66-156، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج، عدد 49، صادرة في 11 جوان 1966، معدل ومتمم.

8- أمر رقم 70-20، مؤرخ في 27 فيفري 1970، متعلق بقانون الحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 21، صادرة في 27 فيفري 1970.

9- أمر رقم 75-58، مؤرخ في 26 ديسمبر 1975، يتضمن قانون مدني، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 07-05، مؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر ج ج، عدد 76، صادرة في 13 ماي 2007.

10- أمر رقم 95-20، مؤرخ في 17 جويلية 1995، متعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 39، صادرة في 17 جويلية 1995، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-02، مؤرخ في 26 أوت 2010.

النصوص التنظيمية

1- مرسوم رئاسي 85-59، مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن قانون الأساسي النموذجي لعمال والإدارات والمؤسسات العمومية،(ملغى).

2- مرسوم رئاسي 86-266، مؤرخ في نوفمبر 1986، يتضمن صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر ج ج، عدد 45، صادرة في 1986.

3- مرسوم تنفيذي رقم 11-334، مؤرخ في 20 سبتمبر 2011، يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، عدد 53، صادرة في 28 سبتمبر 2011.

- 4- مرسوم تنفيذي رقم 92-414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، متعلق بالرقابة السابقة للنفقات، ج ر ج ج، عدد 07، صادرة في 28 نوفمبر 1992، معدل ومتمم بالقانون رقم 09-374، مؤرخ في 16 نوفمبر 2009.
- مرسوم تنفيذي 08-272، مؤرخ في 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

2/باللغة الفرنسية

I-Ouvrage :

Zouaimia Rachidet Marie Christine ,droit adminidtratif, Berti Editions,Alger 2009,p97.

II-Thèse de doctorat :

1-Benkezouh-C, la déconcentration en Algerie, thèse de doctorat d'Etat, Alger,1978 .

III-Mémoire de magister :

1- Bennacer Nasserredine, Gouvernance des territoires littoraux et gestion durable des ressource hatietique dans la bais de Bejaia, mémoire de magister faculté des science des gestion, université A.Mira,Béjaia,2010.

VI-Articles :

1. -Farfera (Y) et Bendellah (Y), « Administration local décentralisation et gouvernement », in idara,vol 13,n°.1 Farfera (Y) et Bendellah (Y) , « Administration local décentralisation et gouvernance», in idara,vol 13,n°.1
2. -Rahmani (A) "Essai d'analyse des finances d'évolution de la gestion du personnel de la la fonction publique", In Idara,vol 7,N° 2 ;Alger,
3. -Zouamia Rachid, L'introuvable pouvoir local",revue insaniyat ,N° 16 Janvier, Avril 2002.

الشكر

الاهداء

قائمة لأهم المختصرات

1	.....	مقدمة
5	.....	الفصل الأول: مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي كدعامة للأمركية
7	.....	المبحث الأول: التكريس الدستوري في ظل دساتير البرنامج
7	.....	المطلب الأول: التكريس الدستوري لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي
8	.....	الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل دساتير البرنامج
11	.....	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل دساتير القانون
12	.....	المطلب الثاني: التكريس التشريعي لمنصب رئيس المجلس الشعبي
13	.....	الفرع الأول: مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية رقم 10-11
13	.....	أولاً: مسار انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي
14	.....	ثانياً: كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي
14	.....	الفرع الثاني: مكانة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون الانتخابات 01-12
15	.....	الفرع الثالث: طرق إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي
15	.....	أولاً: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقاً للطرق العادية
15	.....	1- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طري الوفاة
16	.....	2- انتهاء مهام رئيس المجلس البلدي بانتهاء العهدة الانتخابية

- 3- انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقديم استقالته 16
- ثانيا: التخلي عن المنصب كآلية جديدة لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي 17
- المبحث الثاني: استتثار رئيس المجلس الشعبي البلدي لصلاحيات واسعة جوهر اللامركزية .. 18
- المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التسيير الإداري 19
- الفرع الأول: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية 19
- أولا: تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية 20
- ثانيا: رئاسة المجلس الشعبي البلدي 20
- ثالثا: ممارسة السلطة الرئاسية 21
- الفرع الثاني: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة 21
- أولا: ممارسة صلاحيات ضابط الحالة المدنية 22
- ثانيا: ممارسة صلاحيات الضبط القضائي 23
- ثالثا: ممارسة صلاحيات الضبط الإداري 24
- المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال التسيير المالي للبلدية 25
- الفرع الأول: الأعوان المرخص لهم قانونا إعداد ميزانية البلدية 26
- أولا: تراجع دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إعداد ميزانية البلدية 26
- ثانيا: تعزيز منصب الأمين العام في القانون 10-11 27
- الفرع الثاني: الأعوان المرخص لهم قانونا في تنفيذ ميزانية البلدية 28
- أولا: الأمر بالصرف 29

29	..... ثانيا: المحاسب العمومي
29	..... 1- تحصيل الإيرادات
30	..... 2- تنفيذ النفقات
32	..... خلاصة الفصل الأول
33	..... الفصل الثاني: حدود وعراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي البلدي
35	..... المبحث الأول: تكثيف الرقابة الممارسة على رئيس المجلس الشعبي البلدي
36	..... المطلب الأول: تشديد الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي
36	..... الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره عضوا منتخبا
36	..... أولاً: الايقاف كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي
37	..... ثانيا: الإقصاء كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي
38	..... ثالثا: الإقالة كآلية للرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي
39	..... الفرع الثاني: الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي
39	..... أولاً: المصادقة كآلية للرقابة على أعمال المجلس الشعبي
40	..... ثانيا: الالغاء كآلية للرقابة على اعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي
41	..... ثالثا: الحلول كآلية للرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي
42	..... المطلب الثاني: الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

- 43.....الفرع الأول: الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا للحالة المدنية.....43
- 43 أولا: المسؤولية المدنية
- 43 ثانيا: المسؤولية الجزائية.....
- 44 الفرع الثاني: الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابطا إداريا.....
- 45 الفرع الثالث: الرقابة القضائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف
- 47 المبحث الثاني: عراقيل ممارسة رئيس المجلس الشعبي لمهامه
- 48 المطلب الأول: تدني الاعتماد على مبادئ الحوكمة المحلية
- 48 الفرع الأول: طبيعة النظام الانتخابي الجزائري.....
- 50 أولا: تبني نظام التمثيل النسبي كعقبة في التسيير المحلي
- 51 ثانيا: إشكالات تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي
- 52 الفرع الثاني: عدم فعالية مساهمة المجتمع المدني
- 53 أولا: أزمتي الوعي والمواطنة.....
- 53 ثانيا: غياب مشاركة المجتمع المدني.....
- 54 المطلب الثاني: معاناة البلديات من العجز المالي.....
- 54 الفرع الأول: عدم فعالية التمويل الذاتي للبلدية.....
- 55 أولا: تبعية النظام الضريبي للدولة.....
- 58 ثانيا: سوء التنظيم والتسيير

58	1- سوء تنظيم البلديات
58	2- سوء تسيير موارد البلدية
60	الفرع الثاني: شدة الرقابة المالية على ميزانية البلدية
60	أولاً: الرقابة السابقة
61	1- رقابة المراقب المالي
61	2- رقابة المحاسب العام
61	3- رقابة المجالس المنتخبة
62	4- رقابة السلطة الوصية
62	ثانياً: الرقابة اللاحقة
62	1- رقابة مجلس المحاسبة
63	2- رقابة المفتشية العامة
64	خلاصة الفصل الثاني
65	خاتمة
68	قائمة المراجع
78	الفهرس