



جامعة الحاج لخضر باتنة - 1
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية
تخصص: إدارة محلية

إشراف الأستاذ الدكتور:
محمد الأخضر بن عمران

إعداد الطالب:
فارس مزوزي

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة الأصلية	الصفة
أ.د/ أحمد بنيني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
أ.د/ محمد الأخضر بن عمران	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	مشرفا ومقررا
د/ وفاء دريدي	أستاذة محاضرة (أ)	جامعة باتنة 1	عضوا مناقشا
د/ نصر الدين عاشور	أستاذ محاضر (أ)	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
د/ آمنة سلطاني	أستاذة محاضرة (أ)	جامعة الوادي	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

﴿بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ﴾

إِنْ أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ

عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ ﴿80﴾

﴿صدق الله العظيم﴾

﴿سورة هود﴾

إهداء

إلى من آثراني على نفسيهما... والديّ الكريمن أطال الله في عمرهما

إلى من أشد بهم عضدي واعتمد عليهم في مددي...

إلى... إخواني وأخواتي الأعزاء

إلى كل أصدقاء الدرب وزملاء الدراسة دون استثناء

إلى كل النفوس الطيبة المحبة والمخلصة...

إلى كل من ساهم في إنجاز هذا العمل ولو بكلمة تشجيع

كلمة شكر

أشكر الله الكريم رب العرش العظيم أن تفضل علينا برحمته وعظيم قدرته لإكمال هذا العمل وإخراجه في شكله النهائي .

ثم أشكر من بعد الله عز وجل، من كان خير سندٍ ونعمَ مُرشدٍ أستاذي الفاضل والمحترم البروفيسور محمد الأخضر بن عمران، واعترافاً بالفضل أرفع إليه آيات الشكر والتقدير والعرفان على تفضله قبول الإشراف على هذا البحث ورعايته بكل صدق وسعة صدر، حيث لم يدخر جهداً في سبيل توجيهي بإرشاداته ومساعداته القيمة، فشكراً جزيلاً له على كل ما أسدى من نصح وأنفق من وقت وقوم من عوج، فكان بذلك نعم الموجه والمشرف، فجزاه الله عني وعن غيري كل خير .

كما لا يفوتني تقديم جميل الشكر والعرفان إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء فريق التكوين الذين أشرفوا على عملية تأطيرنا وتكويننا وعلى رأسهم الأساتذة الدكتور فريدة مزباني فلها مني أسمى عبارات العرفان والتقدير، والشكر موصول إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه الأطروحة وتحمل عناء الإطلاع عليها وتصويبها .

وفي الأخير، أتوجه بأسمى عبارات العرفان إلى كل من مدي يد العون والمساعدة في جمع المراجع العلمية المتعلقة بالأطروحة من داخل الوطن وخارجه، وإلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إتمام هذا العمل، وأخص بالذكر:

- الدكتور فادية تياب أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية _ جامعة تيزي وزو .

- الدكتور رضوان العنبي أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية _ جامعة طنجة ومدير مجلة

المنارة للدراسات القانونية والإدارية .

الباحث

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ج ر م م: الجريدة الرسمية للملكة المغربية

دج: دينار جزائري

د س ن: دون سنة نشر

د ب ن: دون بلد نشر

ص: الصفحة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

ط: الطبعة

ج: الجزء

ثانياً: باللغة الفرنسية:

A.J.D.A: Actualité Juridique de Droit Administratif

CNES: Conseil National Economique et Social

CGCTF: Code générale de la collectivité territoriale Française

Op.cit: Référence précédemment citée

P: Page

PP: De Page jusqu'a la Page

D.C.C.F: La décision du Conseil constitutionnel Française

L.G.D.J: Librairie Générale de droit et de Jurisprudence.

Ibid: ibidem

REMALD: La Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement

مقدمة

مقدمة:

يشكل أسلوب اللامركزية الإدارية ضرورة حتمية لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية، كما يعد إستراتيجية مناسبة لإنجاح برامج وخطط التنمية، خاصة بعد أن أثبت أسلوب التنظيم المركزي عجزه في تلبية حاجيات المواطن، ولهذا تعتبر الجماعات الإقليمية أحد الركائز الأساسية للدولة الحديثة، باعتبارها أداة لتأمين سير المرافق العمومية المختلفة، فدورها يزاوج بين تقديم الخدمات والاستماع لمتطلبات المرتفق ذاتيا كان أو معنويا وبين تحقيق أهداف بعيدة منها مطلب الديمقراطية والتنمية.

يُسند تسيير الجماعات الإقليمية إلى المجالس الشعبية المنتخبة، التي تضطلع بمهمة تسيير وتنظيم كل ما هو محلي وغير مركزي انطلاقا من وجود حاجيات محلية ذات خصوصية لا يمكن الاستجابة لها إلا بواسطتها وبالسرية والاستثناء الذي يفرضه البعد والتنوع، وعليه تعتبر هذه الهيئات مؤسسة من مؤسسات الدولة ذات حساسية وثقل خاصين، لتموقعها الفريد بين الحكومة المركزية كجهاز يئس السياسات العمومية وبين المواطن كموضوع لهذه السياسات له خصوصيته المتقدمة.

اعتمد المشرع أسلوب الانتخاب كآلية لتشكيل المجالس المحلية، باعتباره جوهر اللامركزية الإدارية ووسيلة أساسية لضمان استقلالية هذه الهيئات، عن طريق منح المواطنين سلطة اختيار من يمثلهم في تسيير وإدارة شؤونهم، من بين قوائم مختلفة ذات توجهات سياسية متعددة، في إطار عملية محددة قانونا تشترك فيها مجموعة من الأطراف ضمنا لنزاهتها ومصداقيتها، وسعيا إلى تشكيل هيئات تعكس إرادة الهيئة الناخبة، وتضمن تمثيل سياسي يعكس التوجهات المتنافسة داخل هذه المؤسسات.

يرتبط نجاح المجالس الشعبية المحلية ومدى قدرتها على تدبير الشؤون العمومية المحلية في إطار الصلاحيات المخولة لها قانونا، بمدى ملاءمة النظام الانتخابي المعتمد من طرف المشرع الجزائري في تشكيل المجالس الشعبية المحلية مع طبيعة عمل هذه الهيئات، من خلال حرصه على إيجاد تركيبة سياسية مستقرة تكفل حسن سير المصالح المحلية، وفي المقابل تُبعد المجالس المحلية عن الإشكاليات الهامشية والإنسدادات التي تضيع معها المصلحة العامة وتتعلل في ظلها مصالح المواطنين، مما يفتح الباب أمام تدخل سلطة الوصاية في الشؤون المحلية ويكرس هيمنتها.

لا تتوقف أهمية مرحلة تشكيل المجالس المحلية في ضرورة إيجاد أغلبية مستقرة تضمن مباشرة المهام بعيدا عن الصراعات، بل تظهر أيضا في إلزامية حرص المنظومة القانونية على اختيار الكفاءات القادرة على التسيير والاضطلاع بخبايا المهام وبحجم متطلبات المواطنين التي تعرف تزايدا مستمرا، فمدى تأهيل العنصر البشري المنتخب ينعكس بشكل جلي على واقع هذه المؤسسات، فتوفر المجالس الشعبية المحلية على إطار قانوني يسمح لها بمباشرة صلاحياتها كما أن تمتعها بكل الوسائل اللازمة، سيبقى غير كاف في ظل غياب عنصر بشري كفاء يبلور هذه الصلاحيات على أرض الواقع ويخرجها إلى حيز الوجود.

أعاد المشرع النظر في النظام القانوني المتعلق بالانتخابات المحلية في العديد من المحطات، وكُلِّت هذه الإصلاحات باستحداث سلطة وطنية مستقلة مكلفة بالانتخابات سنة 2019، حيث أنطت بهذه الهيئة كل ما يتعلق بالمسار الانتخابي بداية من تنظيمه والإشراف عليه إلى غاية الإعلان عن نتائج العملية الديمقراطية، مبعدا الإدارة عن مجال الانتخابات والتي لطالما أثارت العديد من الإشكاليات حول نزاهة العملية ومصداقيتها.

أطر المشرع الجزائري المجالس الشعبية المحلية وأدخل العديد من التغييرات على نظامها القانوني، خاصة من حيث تسييرها وحجم صلاحياتها، كما تبني المشرع الجزائري العديد من المبادئ والمقاربات الحديثة تماشيا مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الدولة والعالم بأسره، وفي مقدمتها إدماج المقاربة التشاركية في إدارة الشأن العام المحلي، من خلال تهيئة السبل اللازمة بإشراك المواطن في صنع القرار المحلي نظرا لما قد تحققه من نتائج إيجابية قد تشكل إضافة حقيقية لمبدأ الديمقراطية التمثيلية، وهو ما أقره فعلا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

إن اعتبار المجالس الشعبية المحلية الهيئات الأقرب إلى المواطن والأداة المثلى لتكريس الديمقراطية ومن ثم تحقيق التنمية المحلية، يتطلب تخويلها بالإمكانات الكافية التي تمكنها من بلوغ أهدافها، فالقاء الكثير من الأعباء على عاتق المجالس البلدية والولائية ومنحها اختصاصات عامة وواسعة لا بد أن يتزامن مع توفير موارد مالية كافية تضمن تغطية الأعباء وأداء الالتزامات، وبعبارة أوضح، تعتبر الوسائل المالية أساس تكريس استقلالية هذه الهيئات، فمهما تعددت الاختصاصات ومهما كانت صلاحياتها التقريرية فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه المهام يفرغ نظام اللامركزية من محتواه.

أخضع المشرع الجزائري المجالس الشعبية البلدية والولائية لرقابة وصائية متعددة الأوجه، حيث تطل الأشخاص والأعمال والهيئة، حرصا منه على الحفاظ على وحدة الدولة وضمن مشروعية أعمال هذه الهيئات وعدم خروجها عن أهدافها ومهامها المخولة لها قانونا، غير أن هذه الوصاية تتأثر بجملة من العوامل، حيث يساهم غياب الاستقرار على مستوى المجالس المحلية وكذا ضعف أداء المنتخب المحلي بالإضافة إلى سوء التسيير وغياب الموارد المالية الكافية وغيرها من العوامل في زيادة شدة الوصاية، مما يمس باستقلالية هذه الهيئات ويجسد تبعيتها إزاء السلطة المركزية.

تشير وضعية المجالس الشعبية المحلية إلى وجود مجموعة من الإكراهات والتحديات التي اعترضت مسار التنمية المحلية، وأثرت على مركز هذه الهيئات ومدى قدرتها على مباشرة مهامها وتلبية حاجيات الساكنة، الأمر الذي يثير العديد من التساؤلات حول مركز المجالس المحلية في الجزائر، خاصة في ظل توفر مناخ ملائم لإعمال رقابة مشددة قد تُخل بمقومات اللامركزية الإدارية.

صدرت مؤخرا العديد من النصوص القانونية، بداية من الإصلاح الدستوري لسنة 2016، وكذا القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، بالإضافة إلى مجموعة من النصوص التنظيمية، وقد صدرت هذه النصوص في ظل فترة تدرج ضمن الإصلاحات السياسية، وكذا في ظل ظروف تفرص قبل أي وقت مضى تجاوز الإشكاليات التقليدية والنهوض بمركز المجالس المحلية، وإيجاد حلول جذرية للإشكاليات المطروحة على مستوى هذه الهيئات، ما يستدعي تحليل أحكام قوانين الجماعات الإقليمية وكل الإصلاحات التي تبناها المشرع، ومدى تفعيلها على مستوى هذه الهيئات.

وبالنظر إلى التطورات التي عادة ما تعرفها المجتمعات بشكل دوري ومنتظم فإن المجالس الشعبية المحلية مدعوة لمواكبة التطورات الجديدة ومواجهة الرهانات التي أصبحت تواجهها خاصة الاقتصادية منها، نظرا لعدة أسباب مباشرة وغير مباشرة كارتفاع الوعي بالمواطنة وتواجدها ضمن محيط داخلي وخارجي ذو حركية دؤوبة، كما أنها موجهة لمجتمع يمتاز بحيوية ملحوظة ويعيش تحولا كبيرا، وحاجياته في تزايد وارتفاع مستمر، من هنا تظهر الأهمية القصوى لضرورة تأهيل هذا النسيج المؤسساتي الكبير الذي يتموقع في صلب الحياة اليومية للمواطن.

وفي هذا الإطار تعد مقارنة تفعيل دور المجالس المحلية وتحسين أدائها، من أهم المشاريع التي تطرح نفسها بإلحاح في الوقت الراهن، فلا أحد يُنكر التحولات الكبيرة التي تعرفها الدولة لاسيما في الشق المالي والاقتصادي، كما أنه لا أحد ينكر التطلعات الاجتماعية المتصاعدة للمواطن والدينامية الكبيرة للمجتمع مما يستدعي بناء رؤية جديدة قوامها مجالس محلية ذات جودة عالية وبطموحات جديدة، من أجل جعلها أكثر فعالية والارتقاء بنوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، مما يقوي مركزها القانوني في مواجهة الوصاية ويجعل منها أداة لتكريس الديمقراطية وكسب رهان التنمية.

1- أهمية موضوع البحث:

انطلاقا من المعطيات السابقة تتضح لنا أهمية الموضوع، حيث راهنت الجزائر منذ السنوات الأولى من الاستقلال على الخيار اللامركزي كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يتوخى من خلاله فسح المجال لهيئات منتخبة لتضطلع بمسؤولية تسيير الشؤون المحلية بكل أبعادها إلى جانب السلطة المركزية، كما أن الحاجة أصبحت أكثر إلحاحا في تغيير مقارنة الدولة للمجالس الشعبية المحلية كوحدات إدارية، إلى جماعات اقتصادية تنافسية، تقوم بتنشيط الدورة الاقتصادية المحلية.

يستمد موضوع المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري أهميته من المكانة التي تحظى بها هذه الهيئات في المنظومة القانونية وكذا في الواقع العملي، حيث تعد الخلايا الأساسية للدولة والمؤسسة الأقرب من المواطن، وقد حولها موقعها هذا أن تكون إطارا مفضلا لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها وتعزيز المبادئ الديمقراطية ومن ثم أن تلعب أدوارا مهمة في مجال تحقيق

التنمية، ولا شك أن هذه الأهمية التي تنفرد بها تتطلب إحاطتها بالضمانات القانونية اللازمة التي تكفل نجاح عملية تشكيلها وحسن تسييرها وتحقيقها لأهدافها التي أنشئت لأجلها.

كما تظهر أهمية هذا الموضوع، في طبيعة هذه الهيئات والتي يرتبط نجاحها في تحقيق أهدافها بمجموعة من العناصر على غرار النظام الانتخابي والمنتخب وعنصر الاستقلالية، ويؤدي فقدان أحدها إلى فشل هذه المؤسسات ومن ثم إضعاف مركزها القانوني وتحولها إلى مؤسسات لا تتوفر فيها أدنى مقومات النظام اللامركزي، كما تتجلى أهميته في أطراف العلاقة الموجودة في هذا الموضوع، وهم المواطنون والأعضاء الممثلون والإدارة المركزية، ولهذا فإن الحديث عنهم في إطار سياسة اللامركزية أمر يحتاج إلى الكثير من التوضيح، كما يستدعي البحث عن مدى تجسيد العناصر الأساسية لهذا التنظيم في القوانين المؤطرة للمجالس الشعبية المحلية.

ومن المفيد التنويه إلى أهمية أخرى لموضوع المجالس الشعبية المحلية، التي تعتبر المجال الرئيسي لتطبيق الديمقراطية التشاركية، التي أضحت أكثر من ضرورة في الوقت الحاضر نظرا لما تحققه من نتائج جد إيجابية على غرار تجاوز سلبيات الديمقراطية التمثيلية وتكريس الفكر التشاركي بعيدا عن الفكر الانفرادي المغلق، مما يشكل حلا للعديد من الإشكاليات على غرار القطيعة الموجودة بين المواطن والإدارة، وكذلك نشر الوعي السياسي ودمقرطة الأداء المحلي.

ودون محاولة تجاوز وإنكار المكتسبات التي حققتها حصيلة الخيار اللامركزي في الجزائر عموما، والمجالس المحلية بشكل خاص، فإن الرأي الذي يطرحه مختلف المعنيين بهذه التجربة وبعد قرابة ثلاث عقود من تبني التعددية السياسية، هو أن الأداء العام لا يرقى على الأقل للمنطلقات الأولى التي حكمت هذه التجربة والأهداف التي رسمت لها سواء في جوانبها السياسية أو الاقتصادية والاجتماعية وكذا الجوانب المرتبطة عموما بالتسيير وإدارة الشؤون المحلية، من هنا تبرز أهمية أخرى للموضوع، فوجود مجموعة من الإشكاليات التي أدت إلى عرقلة مسار التنمية المحلية وفرضت العديد من العراقيل أمام المجالس الشعبية المحلية، تستدعي ضرورة دراسة المركز القانوني لهذه الهيئات وفقا لما تحدده النصوص المنظمة لها، من أجل الكشف عن أهم النقائص الموجودة والعمل على التحديد الدقيق لواقع هذه الهيئات.

ازدادت أهمية المجالس الشعبية المحلية خاصة في السنوات الأخيرة، نظرا للتحويلات الكبيرة التي عرفتتها الدولة، لاسيما ما تعلق منها بالأزمة المالية والتي أدت إلى تراجع دور الدولة وتبني العديد من المقاربات الجديدة والتي استهدفت في مجملها هيكله المجال الاقتصادي وتشجيع الاستثمار، حيث ألقى هذا الوضع أعباء ومسؤوليات ومهام جديدة على عاتق المجالس الشعبية المحلية وتزايد سيل الطلبات الاقتصادية والاجتماعية الموجهة إليها، مما يفرض على المجالس المحلية مسايرة هذه التحويلات والمساهمة بشكل فعال في تجسيد المقاربات الجديدة.

2-دوافع اختيار الموضوع:

تنقسم أسباب اختيار الموضوع إلى ما هو ذاتي وما هو موضوعي:

- **الأسباب الذاتية:** وتتعلق عموماً بالرغبة الشخصية في التعمق في موضوع المجالس الشعبية المحلية، واستخلاص مركزها القانوني في المنظومة التشريعية الجزائرية، مما يسمح باستجلاء وضعية هذه الهيئات وطبيعة عملها ونشاطها وأهم النقائص والعراقيل التي تعترضها، وتزداد هذه الرغبة أكثر لارتباط الموضوع بأهم مؤسسات الدولة التي يتوقف عليها ترجمة الطلب الاجتماعي والاستجابة له وتحقيق التنمية المحلية. هذا بالإضافة إلى اهتمامنا بالدراسات القانونية المرتبطة بالإصلاحات التي يكون لها الأثر المباشر على التقدم والتطور في جميع المجالات.

- **الأسباب الموضوعية:** تعود دوافع اختيار هذا الموضوع إلى مجموعة من الاعتبارات، يتصدرها الاقتناع بالمكانة الهامة التي يمكن أن تلعبها المجالس الشعبية البلدية والولائية إذا تم تأطيرها بالشكل اللازم، كما أن أغلب الدراسات المتعلقة بالمجالس الشعبية المحلية لم تواكب أهم التغييرات القانونية التي طرأت على هذه الهيئات نظراً لحدثة أهم الإصلاحات، وعليه يمكن حصر الأسباب الموضوعية في النقاط التالية:

أولاً: طبيعة القضايا التي يثيرها الموضوع، والتي تجتمع كلها حول البحث عن موقع هذه الهيئات في التنظيم الإداري الجزائري ومدى احترام المبادئ ومقومات النظام اللامركزي، ومدى توافق النموذج الوطني مع النماذج المقارنة.

ثانياً: يرجع ربط موضوع المجالس الشعبية المحلية بمركزها القانوني لعدة أسباب، ترجع أساساً إلى النصوص القانونية التي كرست استقلالية المجالس المحلية صراحة منذ تبني هذا النموذج من الهيئات واعتمدت أسلوب الانتخاب بدل التعيين كأداة لتشكيلها، وفي المقابل أخضعها لرقابة وصائية تبدو للوهلة الأولى مشددة نظراً لحجمها واتساع سلطاتها، ولهذا تظهر الحاجة إلى ضرورة البحث عن حجم الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية المحلية وتبيان مدى تأثيرها على عمل وسيرورة المجالس المحلية، ومدى تناسبها مع مجالس منبثقة أساساً من إرادة المواطنين.

ثالثاً: إن موضوع المجالس المحلية أصبح يثير من الجدل والنقاش الواسع خاصة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 وما حمله من تغييرات، كما أن هذه الهيئات في كل مناسبة انتخابية رامية إلى تجديدها تثير العديد من التساؤلات وتظهر العديد من النقائص على جميع الأصعدة، ما يستدعي الدراسة والتحليل لفهم طبيعة هذه الهيئات ومقوماتها ونوعية المحيط الملائم لنجاحها.

من هنا كان لا بد أن يثير هذا الموضوع الحساس بكل أبعاده وتداعياته اهتماماً خاصاً لدينا ويدفعنا إلى تعميق البحث فيه ورصد مستجداته في إطار تحليل علمي.

3- إشكالية البحث:

بالنظر إلى حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق المجالس الشعبية المحلية، وكذا بالنظر إلى صعوبة التحديات والعراقيل التي لطالما اعترضت مسار تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، بالإضافة إلى خصوصية هذه الهيئات وارتباطها بالمواطن واحتياجاته، فإن الحديث عن فعالية تدخلها كنموذج لا يمكن تجاوزه في الدولة الحديثة، يتطلب الموازنة بين عدة اعتبارات وتوفر جملة من الشروط، من خلال تحديد مركزها القانوني داخل النظام المؤسساتي للدولة بدقة، وفي المقابل توفير الحماية اللازمة لهذا المركز وتكريس استقلالية هذه الهيئات على النحو الذي يكفل أدائها لمهامها بكل حرية ومن ثم الاستجابة لجميع متطلبات الجمهور.

وعليه فإن إشكالية الدراسة تتمحور أساساً حول:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في وضع نظام قانوني للمجالس الشعبية المحلية يكرّس فعالية تدخلها، ويضمن تفعيل التسيير اللامركزي في ظل الرقابة الوصائية المفروضة عليها؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية:

- ما مدى ملاءمة النظام الانتخابي وانسجام قواعده مع متطلبات عمل المجالس الشعبية المحلية؟
- هل تكفل النصوص القانونية اختيار منتخب محلي كفاء قادر على تحمل أعباء التسيير؟
- ما هي أهم الضمانات التي كرستها النصوص القانونية للمجالس الشعبية المحلية لإدماج المواطن وإشراكه بصورة فعلية في تدبير الشأن العام المحلي؟
- هل أطر المشرع صلاحيات المجالس الشعبية المحلية بالشكل اللازم، وبما يكرس إرادتها ويجسدها عملياً؟
- ما مدى تأثير الوصاية المقررة على المجالس الشعبية المحلية على استقلاليتها وعلى مركزها القانوني؟

- هل المجالس المحلية في ظل نظامها القانوني الحالي قادرة على مواجهة التحديات الراهنة ومباشرة أدوارها الجديدة لاسيما الاقتصادية منها، ومن ثم ضمان إسهامها الفعلي في مقاربة التنمية؟

4- أهداف الدراسة:

تصبو هذه الدراسة إلى محاولة الوصول لتحقيق أهداف عديدة منها ما هو علمي وما هو عملي، فبالنسبة للأهداف العلمية، فتتمثل في إظهار مكانة وموقع المجالس الشعبية المحلية في النصوص القانونية، بين ما تتمتع به هذه المجالس من استقلال عضوي ووظيفي، وبين ما يمارس

عليها من رقابة وقيود قد تكون معيقة لها، كما تهدف هذه الدراسة ضمن إطارها العلمي إلى تقييم المراحل التي خطتها اللامركزية في الجزائر ومحاولة الوقوف على الآفاق المستقبلية للمجالس الشعبية المحلية.

أما من الناحية العملية فتسعى الدراسة إلى تحقيق جملة من النقاط، لعل أبرزها:

- الوقوف على عملية تشكيل المجالس الشعبية المحلية ومدى ملاءمتها مع مركز هذه الهيئات وحجم صلاحياتها، وكذا الكشف عن مدى نجاعة الآليات التي قررها المشرع في هذا الشأن، وما يمكن أن تحققه خاصة بعد استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
- الإلمام بكل الأحكام الموضوعية والإجرائية المتعلقة بالمنتخب المحلي، باعتباره الحلقة الأساسية في إنجاح دور المجالس الشعبية المحلية، وكذا تحديد أهم المعايير التي تبنها المشرع في اختيار نوعية المنتخب المحلي الذي سيتولى نيابة عن المواطنين إدارة الشأن العام المحلي.
- البحث عن مدى فعالية وكفاية الاختصاصات التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية، ومدى امتلاك هذه الهيئات الوسائل والآليات القانونية اللازمة لمباشرة هذه المهام وإدخالها حيز التنفيذ.
- بيان درجة الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية، وكذا استجلاء أهم تأثيراتها على أعضاء المجلس وعلى أعمالها وعلى المجلس كهيئة.
- البحث عن مصادر الأزمات التي تعترض مسار التنمية المحلية وتقف عائقا أمام نجاح هذه الهيئات في أداء الأدوار المخولة لها، بغية إيجاد الحلول الممكنة على ضوء نتائج التحليل القانوني والنقد الموضوعي لنصوص الجماعات الإقليمية والقوانين ذات الصلة.
- تحديد أهم الإصلاحات التي تبنها المشرع في مجال الجماعات الإقليمية، تماشيا مع طبيعة التحولات التي تعيشها الدولة، والتي تفرض أن تكون هذه المجالس الشريك الأساسي للدولة والمساهم الفعال في تخطي كل الأزمات، ومن ثم معرفة مدى تفعيل هذه الإصلاحات.
- البحث عن أهم الوسائل الكفيلة بزيادة فعالية المجالس المحلية وكفاءة العاملين فيها، مع حشد كافة الجهود لرفع مستوى أدائها ووضع مقاربة إصلاحية رامية إلى تحديثها وتجاوز إشكالياتها.
- بناء على ما سبق، فالهدف الأساسي من هذه الدراسة هو تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالمجالس الشعبية المحلية وتحديد مركزها بدقة ومدى انسجامه مع مقومات النظام اللامركزي، بهدف الكشف عن النقائص التي تعترض هذه المنظومة، مما يسمح بتبصير المشرع وتركيزه على أوجه القصور، بغرض تجنبها مستقبلا، وفي المقابل إبراز محاسن النظام القانوني الحالي.

5- المناهج المتبعة في الدراسة:

لكل بحث خصائص واعتبارات تفرض منهاجا معيناً أو عدة مناهج، وموضوع هذا البحث المتعلق بالمجالس الشعبية المحلية، التي تعرف بتعدد أطرافها وتتنوع إشكالياتها واختلاف أدوارها، ولكي تتم دراسته والنجاح في الخوض فيه بشكل يستوفي الشروط الموضوعية والشكلية الأكاديمية، وكذا للإجابة عن الإشكالية المطروحة، فإن الأمر يستدعي الاستعانة بعدة مناهج تكون منسجمة فيما بينها، ولهذا اعتمدنا في هذه الدراسة على منهجين وهما: منهج تحليل المضمون والمنهج المقارن، وقد اختلف توظيفنا لكل منهج تبعاً للمتطلبات المنهجية لمتن الدراسة.

وعلى هذا الأساس جاء تركيزنا بشكل رئيسي على منهج تحليل المضمون الذي يتناسب كثيراً مع مثل هذا النوع من الدراسات المتخصصة، والذي من خلاله يتم تحليل محتوى مختلف النصوص القانونية المرتبطة بالمجالس الشعبية المحلية، للكشف عن مسألة تشكيل المجالس الشعبية المحلية وتسييرها وحجم الصلاحيات الممنوحة لها، وكذا هامش الحرية المكفول لهذه الهيئات والذي على ضوئه نحدد مركز هذه الهيئات ومدى قدرته على تحقيق التنمية المحلية، ومن ناحية أخرى ستقضي بنا المقاربة التحليلية لأحكام القانون إلى تحديد أهم الانتقادات التي يمكن توجيهها لموقف المشرع من هذه الهيئات وكذا الكشف عن أهم النقائص التي اعترت المنظومة القانونية والتي من شأنها التأثير على مركز المجالس المحلية.

كما يسمح منهج تحليل المضمون بتحليل مختلف التوجهات التي تبناها المشرع، وكذا الآراء الفقهية المتعلقة بموضوع الدراسة، خاصة أن بعض جوانب الموضوع تناولها المشرع بشكل واسع وفضفاض يحتمل العديد من التفسيرات، وكان لتدخل الفقه فيها الأثر الواضح في محاولة معالجتها، ولا شك أن الوصول إلى هذه النتيجة المهمة من وراء توظيف منهج تحليل المضمون يسمح بتقديم موقف الباحث ورأيه وتقييم واقع المجالس الشعبية المحلية.

فضلاً عما سبق، ولمعرفة مستوى تطور المجالس الشعبية المحلية وأدائها وحصيلتها وبحث سبل دعمها، تمت الاستعانة بالمنهج المقارن الذي يسمح بإلقاء النظر على تجربة بعض الدول في هذا المجال والتي قطعت شوطاً في مجال الإصلاح، وبالتالي الاستفادة من تجاربها والانجازات المحققة وخطط عملها، وباعتبار المصدر التاريخي للمشرع الجزائري هو المشرع الفرنسي، فإنه من الضروري كذلك الوقوف من حين إلى آخر على التجربة الفرنسية في مجال الإدارة المحلية وتحديد اجتهادات المجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسيين.

6- الدراسات السابقة:

لقد تم دراسة موضوع المجالس الشعبية المحلية من قبل بعض الباحثين والذين حاولوا الإسهام فيه وإثراء المكتبة القانونية، غير أن أغلب هذه الدراسات ربطت الموضوع بجانب معين كالاستقلالية والنظام الانتخابي، كما أن جل هذه البحوث والدراسات التي تم تحصيلها لم تواكب أهم الإصلاحات القانونية التي تبناها المشرع خاصة تلك الصادرة مؤخرا في مجال الانتخابات، هذا بالإضافة إلى أن الأطروحة تضمنت فصلا كاملا يتعلق بتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية وآليات تحسين أدائها على ضوء الإصلاحات القانونية التي عرفتتها الدولة مؤخرا، وهو ما لم نسجله في أية دراسة سابقة تم تحصيلها وتتعلق بموضوع المجالس الشعبية المحلية.

ومن أهم الدراسات والبحوث العلمية التي تناولت موضوع الجماعات الإقليمية بصفة عامة، نذكر على الخصوص:

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

- علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016.

- ليدية عليم، المجالس المحلية في القانون الجزائري: بين الانتخاب والاستقلالية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، تاريخ المناقشة 03 جويلية 2018.

- أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري، دار الألمعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

7- صعوبات البحث:

بالنسبة للصعوبات والمشاكل التي عاقت مسيرة هذا البحث المتواضع، فهي متعددة ومتنوعة، نذكر منها الإدارية، والمتمثلة في صعوبة الحصول على الوثائق الإدارية خاصة منها ما تعلق بالمجال الانتخابي، وكذا صعوبة الحصول على الإحصائيات الرسمية لبعض المسائل التي تطرقنا إليها في موضوع الدراسة، هذا بالإضافة إلى مشكلة تدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية التي عالجت العديد من المسائل التي لم ينظمها القانون أو تلك التي أطرها بنوع من القصور والغموض وهو ما فرض على الوزارة الوصية إصدار جملة من التعليمات والمراسلات، التي حاولنا الحصول على أغلبها في حين لم نوفق في البعض الآخر.

إضافة إلى أن فترة البحث واكبت مجموعة من الإصلاحات والتغييرات التي طرأت على النصوص القانونية المؤطرة للمجالس الشعبية المحلية، مما استدعى المتابعة المستمرة وإضفاء التعديلات اللازمة والمتماشية مع كل تعديل لانعكاس هذه الإصلاحات بشكل مباشر على موضوع الدراسة.

8- تقسيم الموضوع:

إن معالجة إشكالية البحث وتحديد مركز المجالس الشعبية المحلية بدقة داخل المنظومة القانونية الجزائرية، دفعتنا إلى اعتماد خطة للبحث تراعي جميع الجوانب المتدخلة في الموضوع، ولهذا فقد تم دراسة الموضوع في بابين، خصصنا الأول لدراسة مبادئ تنظيم المجالس الشعبية المحلية، من خلال استعراض مرحلة تشكيل المجالس البلدية والولائية وأهم الأحكام التي قررها المشرع في هذا الصدد، وفي مرحلة ثانية من هذا الباب تم التطرق إلى قواعد تسيير المجالس الشعبية المحلية وأهم المقاربات التي تبناها القانون في هذا الصدد.

أما الباب الثاني من الأطروحة، فخصصناه لصلاحيات المجالس الشعبية المحلية وأهم التحديات التي تعترضها، من خلال عرض أهم الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات ونظام الرقابة عليها، وأفضينا إلى تسجيل جملة من التحديات والنقائص التي مست المنظومة القانونية وأثرت على فعالية التسيير اللامركزي، ولهذا ارتأينا البحث في مرحلة ثانية عن أهم الآليات اللازمة لتكريس نظام لامركزي فعلي من شأنه تعزيز مركز المجالس المحلية وإعطائها مكانتها الحقيقية، من خلال تقديم مجموعة من الإصلاحات التي أخذنا فيها بعين الاعتبار الأبعاد المتعددة للدراسة وحاولنا خلالها الاستفادة من كل المقاربات والمفاهيم الحديثة في التسيير التي تبناها المشرع إلا أنها بقيت غير مفعلة بالشكل اللازم على مستوى الجماعات الإقليمية.

وعلى هذا الأساس، فقد خضع الموضوع في دراسته، للتقسيم التالي:

- الباب الأول: أسس تشكيل المجالس الشعبية المحلية وضوابط تسييرها

الفصل الأول: أسس تشكيل المجالس الشعبية المحلية

الفصل الثاني: تسيير المجالس الشعبية المحلية

- الباب الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية: بين التحديات وضرورة تفعيل التسيير اللامركزي

الفصل الأول: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ونظام الرقابة عليها

الفصل الثاني: الآليات القانونية المستحدثة لتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية

الباب الأول: أسس تشكيل المجالس

الشعبية المحلية وضوابط تسييرها

الباب الأول:

أسس تشكيل المجالس الشعبية المحلية وضوابط تسييرها

تعد آلية الانتخاب التي تبنتها العديد من النظم المقارنة وكذلك المشرع الجزائري كوسيلة لبناء المجالس المحلية من أهم مبادئ اللامركزية الإدارية بل من أبرز مقوماتها، نظرا لعدة اعتبارات، لارتباطها أولا بمفهوم السيادة القائم على جعل الشعب مصدر كل سلطة داخل الدولة، لاعتبارها في مقام ثاني تكريسا لحق أساسي للمواطن يضمنه له الدستور ويباشره بمقتضى الشروط والإجراءات القانونية، ولارتباطها ثالثا، بطبيعة هذا التنظيم الإداري الذي يقوم على الاعتراف بوجود شؤون ومصالح محلية متميزة عن الشؤون الوطنية لا بد من إسناد تسييرها إلى أشخاص ينتمون إلى هذه الوحدات.

وتسوقنا هذه الملاحظات إلى الوقوف عند أهمية وخطورة الانتخاب كفعل سياسي تتطلب نجاعته توفر الشروط والضمانات القانونية التي تتوقف فعليتها ونجاحها في الممارسة العملية على مدى تحقق شرطها الاجتماعي المتمثل في وجود ثقافة ناظمة للانتخاب، تجعل من تلك الشروط ميثاقا غير قابل للخرق من قبل الأطراف المشاركة في العملية الانتخابية مما يفرز صورة موضوعية عن طموح الناخبين وشرعية اختياراتهم.

أطر المشرع الجزائري الانتخابات المحلية معتمدا على مجموعة من الآليات والقواعد التي سعى من خلالها ضبط المسار الانتخابي الذي يهدف إلى إنشاء مجالس محلية تحوز على تمثيل نسبي يعكس التعددية السياسية التي تبنتها الدولة منذ دستور 1989، حيث استحدثت سلطة وطنية مستقلة وجعلها كجهة مكلفة بتنظيم الانتخابات والإشراف على سيرها من خلال تمتعها بجملة من الصلاحيات التي كانت إلى وقت قريب من اختصاص الإدارة، كما حدد الإطار القانوني لسير العملية الانتخابية بداية من تكوين الهيئة الانتخابية وتحديد الإطار الجغرافي الذي يمارس فيه حق الانتخاب والترشح في إطار نظام الدوائر الانتخابية، كما نظم المشرع كل العمليات التحضيرية بما يضمن نجاح مرحلة التصويت وإعلان النتائج، والخروج بمجالس تعكس إرادة المواطنين بكل نزاهة ومصداقية، خاصة بعد أن تعددت أشكال الرقابة على الاقتراع المحلي في قانون الانتخابات (الفصل الأول).

يضمن التكوين الديمقراطي للمجالس المحلية استقلاليتها فيسمح لها بإدارة الشؤون المحلية من طرف المعنيين بها، حيث يختار الناخبون ممثلهم في المجالس المحلية ما يحول دون خضوعهم للسلطة المركزية، فولاؤهم يكون للهيئة الناخبة التي هي مصدر سلطتهم ووجودهم، كما يساهم في تجسيد حرية المبادرة وتدعيم حجة قرارات المجالس المحلية نظرا لكونها تعبر عن إرادة المواطنين وتخضع للرقابة الشعبية خاصة بعد أن تبنى المشرع مبادئ الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس المحلية.

أقر المشرع مجموعة من المبادئ التي يعمل في ظلها المجلس الشعبي المحلي، لكي يكون قراره نابعا عن حوار جاد وديمقراطي داخل الهيئة المنتخبة، حيث ألزم هذه الأخيرة بعقد اجتماعات دورية تعمل في ظلها على معالجة كل الإشكاليات التي تعترض مسار التنمية المحلية وتسعى بموجبها إلى تلبية حاجيات الساكنة، كما اشترط نصابا معيناً لاتخاذ القرار المحلي إضفاء للمشروعية على أعمال هذه الهيئات، وفي المقابل هيئ السبل والآليات اللازمة التي تسمح للمجالس المحلية بإشراك المواطن فعليا في تسيير شؤونه وضمان مساهمته الحقيقية في اتخاذ قرارات تعكس متطلبات المواطن وتكفل تجنب الفشل التتموي وتجسد فعليا مبادرة الإصلاح الدستوري الأخير الذي دعا إلى إلزامية تفعيل التسيير التشاركي للجماعات الإقليمية (الفصل الثاني).

الفصل الأول: أسس تشكيل المجالس الشعبية المحلية

تعتبر المجالس الشعبية المحلية الخلايا الأساسية للدولة، ونظرا لأهمية هذه الهيئات في الدولة اعتمد المشرع على الانتخاب كأداة لتشكيل المجالس الشعبية المحلية وكوسيلة أساسية لتجسيد استقلالية هذه الهيئات وحماية إرادة المواطنين في اختيار من يمثلهم ويسهر على تلبية مصالحهم.

ولما كانت الانتخابات الطريقة المثلى لتشكيل المجالس الشعبية المحلية فإن المشرع وضع لهذه العملية إطارا قانونيا أخضع لكثير من التعديلات بهدف توفير ضمانات كافية بممارسة هذه العملية بكل نزاهة وشفافية، حيث عدل قانون الانتخابات في العقد الأخير ثلاث مرات تماشيا مع التحولات السياسية الكبرى التي تعرفها الدولة، ويعتبر التعديل القانوني لسنة 2019 الذي مس مجال الانتخابات من أهم التحولات التي عرفتها المنظومة القانونية الجزائرية في هذا المجال، والذي استحدث بموجبه سلطة وطنية مستقلة للانتخابات تسهر على تنظيم الانتخابات والإشراف عليها ومن ثم الرقابة على مجريات العملية الانتخابية، محدثا بذلك تحولا عميقا في هذا المجال مضمونه إبعاد الإدارة نهائيا عن العملية الديمقراطية، حيث تضطلع هذه السلطة كجهة مكلفة بالانتخابات بجميع الصلاحيات وفي مقدمتها كفالة حق الانتخاب لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية (المبحث الأول).

تلعب العمليات التحضيرية للانتخابات المحلية دورا كبيرا في ضمان مصداقيتها وفي تكريس إرادة الناخبين وحمايتهم وترجمة أصواتهم إلى مقاعد داخل مجالس محلية ترقى إلى طموح وتطلعات الساكنة، غير أن نجاح هذه العمليات مرهون بمدى قدرة الضمانات التي وفرها المشرع على تنظيم عملية الترشح وضبطها وتحديد الأطر التي تكفل للمترشحين التعريف بأنفسهم وبرامجهم السياسية في إطار الحملة الانتخابية التي يجب أن تجرى وفقا لمبدئي الحياد والمساواة، من أجل تمكين الهيئة الناخبة من اختيار النخب المحلية التي ستشرف على إدارة شؤونها ومصالحها (المبحث الثاني).

سعى النظام الانتخابي الجزائري إلى تنظيم الجوانب الإجرائية للاقتراع المحلي بداية من تحديد إطارها المكاني والزمني إلى غاية الإعلان عن نتائجها، كما حرص على تطبيق أحكام قانون الانتخابات من قبل كل المتدخلين في العملية بناء على منظومة رقابية يشترك فيها كل الفاعلين والأطراف سواء الناخب أو المترشح أو السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (المبحث الثالث).

المبحث الأول: تكريس أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية

إن المضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية هو أن يعهد إشباع الحاجيات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من أبنائها مستقلة في عملها عن الدولة، وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها، وبذلك يتحقق مضمون الديمقراطية المحلية، ولا يتم ذلك إلا عن طريق الانتخابات⁽¹⁾ الذي يعتبر من وجهة النظر القانونية عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة المحلية وشرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية، ذلك انه يحقق الاستقلالية وبدونه تكون الهيئات المحلية في حالة تبعية لسلطة المركزية⁽²⁾.

إن عملية الانتخاب عملية مركبة من مجموعة من الإجراءات القانونية، فهي تتكون من مجموعة من المراحل المتعددة بعضها سابق لعملية الاقتراع والبعض الآخر معاصر لها والبعض الآخر لاحق عليها، ولهذا لا يمكن البحث في العملية ومدى نجاعة الإجراءات التي تبناها المشرع وكذا مدى قدرتها على تكريس تمثيل سياسي موضوعي في المجالس المحلية المنتخبة دون التطرق إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كهيئة جديدة مكلفة بإدارة العملية الانتخابية المحلية (المطلب الأول).

تعتبر الهيئة الناخبة عنصرا أساسيا في العملية الانتخابية، لأنها المعنية بالتصويت وإسناد السلطة للمنتخبين المحليين، لهذا تسعى الأنظمة الديمقراطية إلى توسيعها وعدم تقييد حق الانتخاب، من خلال تبيان الشروط الواجب توافرها للتمتع بهذه الصفة (المطلب الثاني)، الأمر الذي يكفل مشاركة كل المواطنين الذين تتوفر فيهم الضوابط القانونية في اختيار من يمثلهم في إطار الدائرة الانتخابية، التي تعتبر الحيز الجغرافي الذي يمارس في ظلّه حق الترشح وكذا صلاحيات المجالس الشعبية المحلية بدرجة ثانية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: السلطة المكلفة بتنظيم الانتخابات المحلية والإشراف عليها

من أهم الضمانات التي كرستها العديد من التشريعات المقارنة⁽³⁾ ومن ثم المشرع الجزائري لضمان نزاهة العملية الانتخابية من كل ما قد يشوبها من أخطاء وعيوب في جميع مراحلها استحداث

(1) - يكاد يجمع فقهاء القانون الإداري والدستوري على السواء، بحتمية تكريس نظام الانتخاب (خصوصا على المستوى المحلي) باعتباره الوسيلة المثالية لتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم بأكبر قدر ممكن من الحرية من جهة، ومن جهة أخرى اعتبر هذا الأسلوب كأحد أهم مظاهر قيام دولة القانون التي تسعى نحو تحقيق حرية المبادرة على مستوى الوحدات المحلية، انظر: نادية تياب، (مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، العدد الثاني، 2010، ص 23.

(2) - وهيبة برازة، (مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، العدد الأول، 2011، ص 212.

(3) - نظرا لسلبات النموذج التقليدي لتنظيم الانتخابات والقائم على تدخل الإدارة بصفة عامة والسلطة التنفيذية بصفة خاصة، اتجهت العديد من التشريعات المقارنة لاستحداث هيئات وسلطات مكلفة بتنظيم وإدارة الانتخابات والرقابة عليها، ويعتبر المشرع التونسي من بين الدول التي كانت سباقة لاستحداث هذه الهيئة وجعلها القائم بشؤون الانتخاب

هيئات ومؤسسات، غايتها السهر على صحة عمليات الاقتراع والحفاظ على اختيار الناخب من كل الممارسات الهادفة إلى توجيه الإرادة الشعبية، والتي تؤدي في النهاية إلى إهدار مبدأ المساواة أمام الاقتراع العام مما يؤثر على المشاركة السياسية الفعلية.

إن إخراج العملية الديمقراطية من مجال الإدارة وتحويله إلى سلطة وطنية مستقلة تكلف بتنظيم الانتخابات المحلية، والسهر على تشكيل مجالس محلية حرة ونزيهة تعكس إرادة الهيئة الناخبة، يعد حدثاً هاماً في الجزائر، قد يساهم في تجاوز العديد من الإشكاليات السابقة التي تتمحور أساساً في تحيز الإدارة الانتخابية وعدم حيادها، وبما أن هذه السلطة هي المكلفة بتنظيم الانتخابات المحلية فلا يمكن التطرق إلى الإجراءات والشروط التي قررها المشرع لتشكيل المجالس المحلية دون البحث في الإطار القانوني للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات (الفرع الأول)، وكذا في تشكيلة هذه الهيئة (الفرع الثاني)، ومن ثم تظهر الحاجة إلى البحث في أهم الضمانات التي قررها المشرع العضوي لضمان حياد هذه السلطة في أدائها لمهامها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأساس القانوني للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016⁽¹⁾ العديد من التعديلات في مجال الحقوق والحريات الأساسية للمواطن، وقد حمل هذا التعديل في طياته العديد من التغييرات الأساسية التي همت مجال المشاركة السياسية، لعل أبرزها استحداث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب نص المادة 194 منه، استجابة لمطالب الطبقة السياسية والمعارضة وكل الأصوات والفواعل الاجتماعية المنادية بضرورة إيجاد آلية تسهر على شفافية الانتخابات.

وإدارتها، حيث أنشأ هذه الهيئة لأول مرة بصفة مؤقتة في أبريل 2011 بموجب المرسوم عدد 27 لسنة 2011، ورغم الطابع المؤقت لهذه الهيئة إلا أنها أدت إلى نتائج مرضية في انتخابات المجلس التأسيسي التونسي، ما دفع بالمجلس التأسيسي بعد انتخابه يوم 23 أكتوبر 2011 إلى استحداث هيئة جديدة دائمة لإدارة الانتخابات، والنص عليها في القانون التأسيسي لسنة 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية بموجب الفصل 25 منه، وتماشياً مع المادة 25 من القانون التأسيسي لسنة 2011، أصدر رئيس الجمهورية التونسية لتلك الفترة بعد مصادقة المجلس الوطني التأسيسي، القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

- انظر: مرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 أبريل 2011 المتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 27، بتاريخ 19 أبريل 2011، ص 488. وكذلك: القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 97، بتاريخ 20 و 23 ديسمبر 2011، ص 3115. وكذلك: القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2011 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 101، بتاريخ 21 ديسمبر 2012، ص 3600.

(1) - صدر التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب: القانون رقم 06-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 14، بتاريخ، 7 مارس 2016، ص 2.

وقد اعتبر في تلك الفترة استحداث هذه الهيئة التي تتكفل بالسهر على سير الانتخابات في ظروف جيدة في مختلف مراحلها، ضماناً حقيقية من شأنها أن تساهم في ضمان الشفافية والحياد في العملية الانتخابية، وتبعدها عن كل التجاوزات التي قد تلحق بها.

تماشياً مع نص المادة 194 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل في سنة 2016، التي نصت على إحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، صدر القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات⁽¹⁾، محددًا بموجب المشرع الجزائري التركيبة البشرية لهذه الهيئة ومجمل الصلاحيات التي تضطلع بها الهيئة العليا للمراقبة على الانتخابات.

كشف النص القانوني المنظم لهذه الهيئة عن قصوره وعن مجموعة من الإشكاليات وفي مقدمتها حصر اختصاص هذه الهيئة في الرقابة، حيث حولها المشرع جملة من الصلاحيات الرقابية التي تطال جميع عمليات الاقتراع المحلي⁽²⁾، مغفلاً بذلك العديد من المسائل الجوهرية التي تتعلق بالإشراف على الانتخابات وتنظيمها وإدارة مراحلها التي بقيت الإدارة الانتخابية محتفظة بها، الأمر الذي جعل منها لا تختلف عن غيرها من الهيئات الرقابية السابقة التي أنشأها المشرع بموجب قوانين الانتخاب الملغاة على غرار اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات⁽³⁾.

اعتمد المشرع الجزائري بموجب المادة الرابعة من القانون العضوي رقم 16-11 التعيين في اختيار أعضاء الهيئة، مما أثار العديد من التساؤلات خاصة حول مدى قدرة هذا الأسلوب على ضمان حياد أعضاء الهيئة؟ وبالتالي فالمشرع لم يوفق إلى حد بعيد في رأينا في اعتماد أسلوب التعيين من طرف رئيس الجمهورية في الوقت الذي تتجه فيه أغلب النظم التي تبنت أسلوب الهيئة المستقلة إلى الأخذ بآلية الانتخاب⁽⁴⁾ لتحديد تشكيلة السلطة لما في ذلك من ضمانات كبيرة لتكريس استقلاليتها.

كل هذه الانتقادات التي مست النظام القانوني للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات إلى جانب العديد من النقائص الأخرى التي اعترت هذه المنظومة، يضاف إليها غياب دور هذه الهيئة من الناحية العملية، فبتتبع الانتخابات المحلية الأخيرة لسنة 2017 يظهر بشكل جلي محدودية دور هذه

(1) - القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016، ص 41، المعدل والمتمم.

(2) - تتمتع الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمجموعة من المهام الرقابية قبل الاقتراع وخلال الاقتراع وبعده، انظر: المواد من 12 إلى 24 من القانون العضوي نفسه، ص ص 43، 44.

(3) - انظر: المواد 171-181 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 1، بتاريخ 14 جانفي 2012، ص 31.

(4) - تبنى المشرع التونسي أسلوب الانتخاب لتشكيل أعضاء الهيئة العليا للانتخابات. انظر: الفصل 6 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 3601

المؤسسة حتى على مستوى مراقبة العملية الانتخابية، كما تجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرع لم يلزم الهيئة بنشر تقاريرها الأمر الذي يضيف طابع السرية على مهامها⁽¹⁾.

أمام هذا الوضع والذي أبان عن عدم فعالية الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وفي ظل ارتفاع عدد الأصوات المنادية بضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية للانتخابات، ذهب المشرع الجزائري سنة 2019 إلى إصدار القانون العضوي رقم 07-19⁽²⁾ الذي استحدث بموجبه سلطة وطنية مستقلة للانتخابات، مراعيًا على ضوء القانون الجديد العديد من المسائل وفي مقدمتها إسناد مجال التنظيم والإشراف على الانتخابات لهذه السلطة، حيث نصت المادة 7 من القانون العضوي رقم 07-19 على أن: "تتولى السلطة المستقلة تحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها، ابتداء من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها مرورًا بكل عمليات تحضير العملية الانتخابية وعمليات التصويت والفرز والبت في النزاعات الانتخابية...".

حاول المشرع العضوي توفير الضمانات اللازمة لتعزيز مركز السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من أجل ضمان أدائها لمهامها بدون تحيز، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية وبأهلية التقاضي، كما تتمتع بالاستقلال الإداري وكذلك المالي⁽³⁾، وفي هذا الصدد تزود السلطة المستقلة بميزانية تسيير خاصة بها، وتخضع نفقاتها للقواعد العامة للمحاسبة العمومية، ويعتبر رئيس السلطة المستقلة الأمر الرئيسي بصرف ميزانية تسيير السلطة المستقلة وتنفيذها، كما أخضع المشرع حسابات هذه الهيئة وحساباتها المالية لمراقبة مجلس المحاسبة⁽⁴⁾.

أسند المشرع الجزائري بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كل الصلاحيات التي تتعلق بالانتخابات والتي كانت تباشرها الإدارة سابقًا، وهو ما نص عليه صراحة بموجب نص المادة 49 من القانون العضوي رقم 07-19 حينما ألزم بضرورة تحويل صلاحيات السلطات الإدارية العمومية في مجال تحضير وتنظيم الانتخابات إلى السلطة المستقلة وسنأتي بتفصيلها تباعًا عند التطرق إلى مراحل الانتخاب المحلي.

حسن فعل المشرع حينما جعل الشق المالي المتعلق بالانتخابات من اختصاص السلطة، حيث تتولى هذه الهيئة إعداد ميزانية الانتخابات وتوزيع اعتماداتها ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع المصالح

(1) - ألزم المشرع الجزائري الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بضرورة رفع تقاريرها لرئيس الجمهورية فقط، وهو ما يتعارض مع مبادئ الشفافية والنزاهة. انظر: المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق، ص 45.

(2) - القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر ج ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019، ص 5.

(3) - انظر: المادة 2 من القانون العضوي نفسه، ص 6.

(4) - انظر: المواد من 45-48 من القانون العضوي نفسه، ص 10.

المعنية، ويعتبر رئيس السلطة الأمر بصرف هذه الاعتمادات⁽¹⁾، وهو ما نراه ضماناً لحماية المال العام من التبيد ومن كل الجرائم المالية نظراً لحجم الاعتمادات المخصصة لتنظيم هذه الاستحقاقات.

إن كثرة الصلاحيات التي تتمتع بها هذه السلطة وتداخلها مع جميع مراحل تشكيل المجالس الشعبية المحلية، تجعلنا نترك مسألة التفصيل فيها إلى حين التطرق إلى مراحل العملية، غير أن الغرض الأساسي من إحداث هذه السلطة هو تجسيد وتعميق الديمقراطية الدستورية وترقية النظام الانتخابي المؤدي للتداول السلمي والديمقراطي على ممارسة السلطة، وتسعى هذه الهيئة إلى حماية مبدأ سيادة الشعب عن طريق تنظيم انتخابات حرة وشفافة وتعددية ونزيهة تعبر عن إرادة الشعب واختياره الحقيقيين، كما تعمل على حماية حقوق المواطن وكفالتها وفي مقدمتها حق الانتخاب⁽²⁾.

وتسهيلاً لعمل هذه الهيئة، يتعين على السلطات العمومية أن تقدم كل أنواع الدعم والمساندة التي تطلبها السلطة المستقلة لتمكينها من القيام بمهامها ومسؤولياتها، وفي مقدمتها تزويدها بكل المعلومات والوثائق التي تراها ضرورية لتجسيد مهامها، كما تستفيد في إطار ممارسة صلاحياتها من استعمال وسائل الإعلام السمعية البصرية الوطنية⁽³⁾.

إن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الجزائري حاول بموجب الإصلاح القانوني الأخير تدارك كل النقائص التي مست مجال الانتخابات سابقاً، حيث عزز مركز السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وجعلها المكلف بجميع مراحل الانتخابات المحلية، غير أن حماية هذه الهيئة يقتضي النص على هذه السلطة بموجب أحكام الدستور، لأن نص المادة 194 من الدستور السابق الذكر يشير إلى استحداث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات وهو ما لا يتماشى مع طبيعة هذه السلطة وحجم المهام المسندة إليها ولا يمكن اعتماده أساساً دستورياً لهذه السلطة، لهذا يتعين على المؤسس الدستوري الجزائري استكمال هذه الإصلاحات القانونية وتعديل الوثيقة الدستورية وإدراج السلطة ضمن أحكامها، لما يوفره ذلك من حماية واستقرار وضمانة لعمل السلطة المستقلة للانتخابات.

وما يؤكد ما قدمناه أعلاه، أن المشرع الجزائري لم يدرج ضمن تأشيريات القانون العضوي رقم 07-19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة، نص المادة 194 التي تتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وهو ما يثبت أن السلطة المستقلة المستحدثة مؤخراً غير مدسترة، وبقدر ما نعيب هذه المسألة بقدر ما نرى توجه المشرع محمود في هذا الأمر، نظراً لاختلاف السلطتين عن بعضهما

(1) - انظر: المادة 45/2 والمادة 47 من القانون العضوي رقم 07-19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 10.

(2) - المادة 6 من القانون العضوي نفسه، ص ص 6، 7.

(3) - انظر: المادتين 4، 5 من القانون العضوي نفسه، ص ص 6، 7.

تماما، غير أن ترك السلطة بدون مركز وأساس دستوري لا يتماشى نهائيا مع حجم هذه الهيئة ودورها عمليا، ولهذا نرى ضرورة دسترة هذه الهيئة وإدراجها ضمن أحكام الدستور.

بتصفح واستقراء أحكام القانون العضوي رقم 19-07 نجده لا ينص في أحكامه الختامية على إلغاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، واكتفى بالنص في المادة 53 منه على أن تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون، الأمر الذي يجعلنا نفسر هذا النص من جانبين، يظهر الجانب الأول في القول بأن نص المادة 53 لا يلغي الهيئة العليا فلو كان المشرع يقصد من خلاله إلغاء الهيئة لنص صراحة على ذلك، أما من الجانب الثاني يمكن تفسير نص المادة 53 بأن المشرع أشار ضمنا إلى قانون الهيئة العليا.

أمام هذا الخلط التشريعي، وعدم الدقة في صياغة النصوص نتساءل عن مصير الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات في ظل وجود نص قانوني يلغي صراحة هذه الهيئة الدستورية؟ حيث كان جدير بالمشرع مثلما تدخل وألغى كل المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأعضائها⁽¹⁾، النص بموجب قانون السلطة أو بموجب قانون مستقل على حل الهيئة العليا وإلغائها.

الفرع الثاني: تشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تتشكل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من مجموعة من الأعضاء يتم انتخابهم لمدة أربع (4) سنوات غير قابلة للتجديد، ويتم التجديد النصفى لأعضاء السلطة المستقلة كل سنتين (2)، ونظرا لحدثة هذه السلطة يتم التجديد النصفى الأول لأعضاء السلطة عن طريق القرعة⁽²⁾، حدد المشرع الجزائري بموجب المادة 18 من القانون العضوي، حيث تتكون هذه الهيئة من مجلس ورئيس ومكتب، كما أوجد المشرع الجزائري مجموعة من الأجهزة التي تعمل تحت تصرف رئيس الهيئة كهيئات مساعدة له، من هذا المنطلق يمكن حصر تشكيلة السلطة المستقلة في الهيئات التالية:

أولا: مجلس السلطة المستقلة

يتشكل مجلس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وفقا لنص المادة 26 من القانون العضوي رقم 19-07، من خمسين (50) عضوا يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب من طرف النظراء، أحال المشرع مسألة تحديد كيفية اختيار وانتخاب الأعضاء إلى صدور قرار عن مجلس السلطة المستقلة،

(1) - انظر: المرسوم الرئاسي رقم 19-94 المؤرخ في 11 مارس 2019 المتضمن إلغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 11 مارس 2019، ص 11.

(2) - انظر: المادة 23 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 8.

وهو ما يثير العديد من التساؤلات إلى حين صدور قرار السلطة المستقلة، هل يتم اقتراح الأعضاء من طرف نظرائهم في مجلس السلطة المستقلة غير المعنيين بالتجديد النصفى؟ أم هل يتم فتح باب الترشح كل سنتين للعضوية داخل السلطة المستقلة ويتم الاختيار بين المترشحين من طرف أعضاء السلطة؟

كل هذه الأسئلة تبقى مطروحة إلى حين الفصل فيها، غير أنّ ما يمكن قوله في هذا الصدد، أن ترك المشرع مسألة كهذه وعلى هذه الدرجة من الأهمية والحساسية دون تنظيم عن طريق التشريع يعد في رأينا إجراء غير صائب، حيث كان جدير بالمشرع العضوي ضبط مسألة العضوية.

ألزم المشرع ضرورة مراعاة تواجد مجموعة من الفئات داخل مجلس السلطة الوطنية المستقلة، على ضوء التوزيع التالي⁽¹⁾: عشرون (20) عضوا من كفاءات المجتمع المدني، عشرة (10) أعضاء من الكفاءات الجامعية، أربعة (4) قضاة من المحكمة العليا ومجلس الدولة، محاميان (2)، موثقان (2)، خمسة (5) كفاءات مهنية، ثلاثة (3) شخصيات وطنية، ممثلان (2) عن الجالية الوطنية بالخارج.

إن الاعتماد على طابع التنوع في التركيبة البشرية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يعتبر توجه محمود، حيث أن اشتراك الحد الأقصى من الجهات والأطراف المختلفة والمتنوعة في تركيبة هذه السلطة يساعد في تسهيل أداء مهامها وإتمام وظائفها على أحسن وجه، لأن تعدد المهن الممثلة في الهيئات من شأنه أن يمنع كل تحيز، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة⁽²⁾، كما أن حضور الشخصيات القضائية يمكن اعتباره أحد العوامل المساهمة في الحياد لأن القضاة يفترض فيهم دوما الحياد وعدم الخضوع لأي جهة أخرى⁽³⁾.

(1) - انظر: المادة 26 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 9.

(2) - Rapport de Conseil d'état Française, **Les autorités administratives indépendantes**, Études et Documents, N° 52, 2001, P 291, Sur le site: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/les-autorites-administratives-independantes-rapport-public-2001>, consulté le: 25/09/2019. Dispose: « La collégialité a très généralement paru être un élément fort de l'indépendance. Elle est en effet de nature à satisfaire une double exigence : équilibrer l'influence des différentes instances de désignation des membres du collège et assurer une délibération collective sur des sujets sensibles ou des questions complexes, ce qui représente une garantie d'objectivité et de sérieux ».

(3) - للتفصيل في أهمية الطابع الجماعي والتنوعي لتشكيل السلطة، راجع في هذا الصدد: مهدي سوماية، **سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد**، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2010-2011، ص 101 وما بعدها.

نظرا لحدائثة هذه الهيئة واستحالة تطبيق الإجراءات السابقة في اختيار أعضاء الهيئة، نص المشرع على أن يتم اختيار أعضاء مجلس السلطة المستقلة للمرة الأولى، بناء على مشاورات تقضي لاختيار شخصية وطنية توافقية تتولى الإشراف على تشكيل وتنصيب مجلس السلطة الوطنية المستقلة وفق التوزيع السابق ذكره⁽¹⁾.

اعتبر المشرع الجزائري مجلس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الهيئة المُداولة للسلطة⁽²⁾، غير أنه لم يبين المشرع كيفية اتخاذ القرارات على مستوى المجلس، وكذا النصاب القانوني الواجب توافره لصحة الاجتماعات، بالإضافة نصاب التصويت على مداوات المجلس، ولهذا كان حري بالمشرع أن ينظم هذه المسائل ويضبطها بشكل دقيق.

ثانيا: رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

بعد تشكيل مجلس السلطة المستقلة، يتعين على أعضاء المجلس وخلال اجتماعهم الأول أن ينتخبوا من بينهم رئيسا بأغلبية الأصوات، وفي حالة التساوي يفوز المرشح الأصغر سنا برئاسة السلطة⁽³⁾، لم يحدد المشرع طريقة الترشح لرئاسة السلطة والإجراءات المتبعة في ذلك، كما أنه لم يحل المسألة إلى التنظيم ولا إلى صدور قرار عن الهيئة في حد ذاتها يحدد الشروط والإجراءات، وبالتالي المشرع يغفل كعادته العديد من المسائل الجوهرية مما قد يثير العديد من الإشكاليات عمليا، في حين تتجه النظم المقارنة على غرار تونس إلى ضبط وتنظيم هذه الأمور بشكل دقيق⁽⁴⁾.

ثالثا: مكتب السلطة المستقلة

يعتبر مكتب السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين الأجهزة المساعدة لرئيس السلطة، والتي تعمل تحت إشرافه من أجل تغطية كافة المهام المسندة بالرئيس، ويتشكل مكتب السلطة من ثمانية (8) أعضاء يتم انتخابهم من بين أعضاء مجلس السلطة لفترة لا تتجاوز سنتين، وأحال المشرع مسألة تحديد كيفية انتخاب أعضاء المكتب ومهامه إلى النظام الداخلي الذي يعده المجلس⁽⁵⁾.

(1) – المادة 26 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 9.

(2) – انظر: المادة 29 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(3) – انظر: المادة 32 من القانون العضوي نفسه، ص 9.

(4) – بعد اختيار أعضاء مجلس الهيئة في تونس، ينتخب رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في الجلسة العامة من بين المترشحين من الأعضاء التسعة المنتخبين، يتم انتخابه على دورين وفق الأشكال والإجراءات المحددة في الفصل السادس من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012.

(5) – المادتين 30، 31 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المصدر السابق، ص 9.

يختار رئيس السلطة من بين أعضاء المكتب الثمانية نائبين (2) له، ولم يحدد القانون العضوي مهام نائبا الرئيس، غير أنه أشار إلى حالة غياب الرئيس أو حدوث مانع قانوني له يحول دون مباشرته لمهامه، أن يتم استخلافه بأحد نوابه الذي يكون قد عينه (1).

رابعاً: المندوبيات المحلية للسلطة المستقلة والممثلات الدبلوماسية في الخارج

ينشئ مجلس السلطة المستقلة مندوبيات على مستوى الولايات والبلديات والممثلات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج، حيث تتشكل المندوبيات الولائية من 3 إلى 15 عضواً بحسب عدد بلديات الولاية وتوزيع الهيئة الناخبة، ويعين رئيس السلطة المستقلة أعضاء المندوبية الولائية بموجب قرار يحدد من خلاله تشكيلة المندوبية (2)، وتمارس هذه الهيئة مهامها تحت سلطة منسقة وتحت إشراف رئيس السلطة المستقلة (3).

أما بالنسبة للمندوبية البلدية فلم يفصل فيها المشرع ولم يحدد عدد أعضائها، واكتفى بالنص بموجب المادة 40 من القانون العضوي رقم 07-19 على أن يتم تعيين أعضائها من طرف رئيس السلطة المستقلة، وتمارس مهامها تحت سلطة منسقة وتحت إشراف منسق المندوبية الولائية المختص إقليمياً، كما نص المشرع على أن تُحدد تشكيلة المندوبية البلدية بمناسبة كل استشارة انتخابية بقرار من رئيس السلطة المستقلة، بناء على اقتراح منسقي المندوبيات الولائية وبعد مصادقة مكتب السلطة المستقلة (4).

أما بالنسبة للممثلات الدبلوماسية والقنصلية والتي لا تتمتع بأي اختصاصات في مجال الانتخابات المحلية، فأحال المشرع اختصاص تعيين وتحديد تشكيلاتها البشرية وكذا تنظيمها وسيرها إلى رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي يباشر هذه المهام بالتنسيق مع المصالح المختصة (5).

تضطلع المندوبيات الولائية والبلدية تحت سلطة رئيس السلطة المستقلة بمباشرة مجموعة من المهام والصلاحيات المخولة للسلطة المستقلة في نطاق الدائرة الانتخابية محل اختصاصها (6)، على غرار تعيين المندوبية الولائية أعضاء مكاتب التصويت، وكذا استقبال هذه الهيئة قائمة الممثلين

(1) – المادة 30 وكذلك المادة 33 من القانون العضوي رقم 07-19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 9.

(2) – انظر: المادتين 38، 40 من القانون العضوي نفسه، ص 10.

(3) – المادة 41 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) – انظر: المادة 42 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(5) – المادة 39 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(6) – المادة 43 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

المؤهلين قانونا للمرشحين والمكلفين باستلام نسخة من محاضر اللجنة الانتخابية الولائية المتعلقة بتركيز النتائج⁽¹⁾، وغيرها من المهام المسندة لهذه الهيئات والتي سنفصل فيها لاحقا.

من خلال ما تم التطرق إليه، يمكن القول أن المشرع الجزائري لم يضبط التركيبة البشرية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالشكل اللازم، حيث أحال الكثير من المسائل بل معظمها إلى التنظيم وإلى قرارات السلطة نفسها، ولهذا نرى ضرورة تنظيم هذه المسألة، ولكن رغم كل هذه النقائص لا يمكن إنكار حجم الإصلاحات التي أدرجها المشرع في هذا التعديل الأخير.

إن تبني إجراء استحالة التجديد لولاية جديدة من شأنه أن يكرس كذلك استقلالية السلطة، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾، وبالتالي فإن الانتداب لعهد واحد محددة المدة وغير قابلة للتجديد أو الإلغاء يعتبر ضمانا حقيقية، وفي هذا الصدد يعتبر الدكتور رشيد خلوفي أن تكريس العهدة لفترة واحدة يشكل ضمانا للاستقلالية حيث لا يمكن إغراء الأعضاء بأمل الحصول على عهدة جديدة بطرق ملتوية⁽³⁾.

الفرع الثالث: ضمانات حياد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

إذا كان مبدأ الحياد⁽⁴⁾ مبدأ أصيل ومعروف، لا يحتاج إلى نص يقره، فإن إعمال هذا المبدأ وتجسيده في مجال الانتخابات يحتاج إلى إحاطته بسياج من الضمانات والضوابط التي تعمل على تفعيله في أرض الواقع، ذلك أن تحقيق هذا المعيار يعتبر أمر في غاية الأهمية من أجل اتصاف

(1) - انظر: المادتين 30، 161 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019، ص ص 15، 20.

(2) - Rapport de Conseil d'état Française, Les autorités administratives indépendantes, **Op.cit**, PP 292-319. Dispose: « D'autres règles liées à la notion d'indépendance sont le plus souvent retenues: durée fixe et assez longue du mandat et caractère non renouvelable... Enfin, en contrepartie de ces contraintes, une protection générale est accordée aux membres d'autorités administratives indépendantes tenant à l'irrévocabilité de leur mandat, **garantie de leur indépendance** ».

(3) - Rachid Khelloufi, (les institutions de régulation en droit Algérien), Revue IDARA, Ecole Nationale d'administration, N°28, 2004, PP 98, 99.

(4) - جاءت تعريفات الفقه المقدمة لمبدأ الحياد متباينة ومختلفة، إلا أنها تتفق جميعا على أنه مبدأ يحكم سير الوظائف وهو المبرر الرئيسي لحسن سيرها، ومن أهم التعريفات المرتبطة بمبدأ الحياد نجد أنه يعني: عدالة وإنصاف من يباشر سلطة أو يمارس اختصاص أو يصدر عنه أي عمل، وهو من المبادئ المستقرة في الضمير الإنساني ولا يحتاج إلى نص يقره إذ تمثله العدالة المثلى، ومن جهة أخرى يعرف الحياد الباحث الفرنسي Mitard Eric بأنه صفة أو سلوك الذي امتنع عن اتخاذ موقف لطرف دون آخر، وكذلك يعتبره بأنه المبدأ الذي يعبر عن إرادة الامتناع أو التزام عدم التحيز. للتفصيل، انظر: محند أمقران بوبشير، قانون الإجراءات المدنية: مبادئ التنظيم القضائي-التنظيم القضائي الجزائري- نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 78.

- Mitard Eric, **L'impartialité administrative**, A.J.D.A, Dalloz, Paris (France), 1999, PP 479,482.

الانتخابات بالنزاهة والشفافية⁽¹⁾، كما أن السعي لتعزيز المبادئ الديمقراطية يتطلب أن تتمتع المؤسسات التي تدير العملية الانتخابية بالاستقلالية والحياد، حتى تستطيع أن تلعب دورا بارزا في نجاح العملية الانتخابية وحماية الإرادة الشعبية⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس كرس المشرع الجزائري مجموعة من الآليات والضمانات والوسائل القانونية التي من شأنها ضمان حياد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، هذه الآليات منها ما يتعلق بضمان حياد الأعضاء (أولا) ومنها ما يتعلق بضمان حياد السلطة كجهاز مستقل (ثانيا).

أولا: تكريس الحياد العضوي

لأجل نجاح أعمال السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، حدد المشرع الجزائري مجموعة من الشروط اللازم توافرها ليظهر الأعضاء بمظهر محايد، هذه الشروط قد تكون كالتزامات يقع على عاتق العضو احترامها، وقد تكون كحقوق يتمتع بها عضو الهيئة العليا المستقلة، ضمانا لاستقلاليتها وحياده، ويمكن إجمالها في النقاط التالية:

أ- عدم الانخراط أو النشاط في أي حزب سياسي: اشترط المشرع الجزائري في أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أن لا يكونوا منتمين لأي حزب سياسي، كما قيد هذا الشرط بضرورة أن يكون آخر انخراط لعضو السلطة في الأعمال الحزبية منذ مدة لا تقل عن خمس (5) سنوات⁽³⁾، ويعتبر هذا الشرط من أهم الضمانات التي تكفل حياد عضو الهيئة خاصة بعد أن ربطه المشرع بمدة زمنية سابقة.

إن إقرار المشرع مبدأ الفصل بين العمل السياسي والعضوية داخل السلطة يعتبر من أهم الخطوات نحو إبعاد السلطة عن الشبهات التي تؤدي إلى التشويه بمبدأ الحياد، كما أن عدم النص على هذا الشرط وتركه دون قيد، قد يجعل العضو يتأثر سلبيا بالسياسة والانحياز لطرف على حساب طرف آخر⁽⁴⁾.

(1) - سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2015، ص 199.

(2) - فاروق خلف، (الطعون الإدارية في العملية الانتخابية)، مجلة البحوث والدراسات، جامعة حمة لخضر الوادي، العدد 22، جوان 2016، ص 115.

(3) - انظر: المادة 3/19 من القانون العضوي رقم 07-19 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 8.

(4) - محمد بوحفص سيدي، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2006-2007، ص 114.

ب- **واجب الحياد والتحفظ:** اشترط المشرع في عضو السلطة المستقلة أن تتوفر فيه الكفاءة، نظرا لطبيعة المهام التي تباشرها هذه الهيئة والتي تتطلب الإلمام بجميع الشؤون القانونية والتقنية المتعلقة بالانتخابات، كما ألزم القانون العضوي أن يكون العضو معترفا له بالنزاهة والخبرة والحياد، بحيث يجب عليه أن يتقيد بواجب التحفظ والحياد أثناء أدائه لمهامه، ويمتنع عن المشاركة في نشاطات الحملة الانتخابية أو دعم أي مترشح لما في ذلك من مساس صارخ بمصداقية السلطة⁽¹⁾.

إن ما يمكن قوله في هذا الصدد أنه بالرغم من نص المشرع الجزائري على إلزامية خضوع أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات لنظام الحياد بموجب نصوصها التأسيسية، غير أنه لم يضع جزاءات واضحة لكل عضو منتهك لهذا الالتزام.

ج- **عدم العضوية في المجالس المنتخبة:** حماية لاستقلالية أعضاء الهيئة ألزم المشرع أن لا يكون الشخص المقترح لعضوية السلطة المستقلة لمراقبة الانتخابات عضوا في أحد المجالس الشعبية البلدية والولائية أو البرلمان، كما يمنع على عضو السلطة طيلة فترة تواجده داخل الهيئة الترشح للانتخابات مهما كانت طبيعتها⁽²⁾.

د- **عدم شغل وظيفة عليا في الدولة:** اشترط المشرع هذا الشرط لإبعاد عضو السلطة المستقلة عن كل التأثيرات التي تكون نتيجة منصبه، غير أنه اكتفى بالنص على ضرورة أن لا يكون المترشح لعضوية السلطة المستقلة شاغلا وظيفه عليا في الدولة⁽³⁾ دون أن يحدد قائمة الوظائف التي تتعارض مع عضوية السلطة، الأمر الذي يحيلنا إلى التشريع المحدد لقائمة الوظائف العليا في الدولة⁽⁴⁾.

هـ- **حسن السيرة والسلوك:** يشترط في عضو السلطة المستقلة للانتخابات وفقا لنص المادة 6/19 أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة بعقوبة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.

و- **توفير الحماية لأعضاء السلطة:** تقاديا للضغوطات التي قد يتعرض لها عضو السلطة، نصت المادة 20 من القانون العضوي 19-07 على أن يمارس أعضاء السلطة اختصاصاتهم بكل استقلالية، حيث تضمن الدولة حمايتهم من كل تهديد أو أي شكل من أشكال الضغط.

(1) - انظر: المادة 2/19 والمادة 2/21 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المصدر سابق، ص 8.

(2) - انظر: المادة 5/19 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - المادة 4/19 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - للإطلاع على هذه الوظائف، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ 25 جويلية 1990 المحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج، عدد 31، بتاريخ 28 جويلية 1990، ص 1028.

وتعزيزا لمركز عضو الهيئة وحماية له من الإغراءات المالية، نص المشرع على أن يستفيد رئيس وأعضاء مجلس السلطة المستقلة من الحق في الانتداب أو الإلحاق ومن تعويضات، كما يستفيد أعضاء مندوبيات السلطة من الحق في الانتداب ومن تعويضات بمناسبة تعيّنهم خلال فترة تنظيم الانتخابات، وكذا أثناء مراجعة القوائم الانتخابية، وأشار المشرع على أن يحدد النظام الداخلي للسلطة التعويضات التي يتقاضاها الرئيس ونوابه وأعضاء مكتب ومجلس السلطة المستقلة⁽¹⁾، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن مدى صحة هذا الإجراء من الناحية القانونية، أي كيف يمكن لنظام داخلي تعده السلطة ويصادق عليه مجلسها أن يحدد التعويضات التي يتقاضاها الأعضاء بمناسبة تأديتهم لمهامهم؟

تعتبر الضمانات التي أوردناها أعلاه، كل الشروط التي اشترط المشرع ضرورة توافرها في أعضاء السلطة، بالإضافة إلى شرط أن يكون العضو مسجلا في قائمة انتخابية، وما يمكن قوله في هذا الصدد، أن المشرع حاول الحفاظ على حياد ونزاهة عضو السلطة إما بضبطه بقيود معينة أو تمكينه من حقوق، إلا أنه أغفل العديد من الشروط والآليات الضرورية لتكريس هذا المبدأ ومن أبرزها:

1- إجراء الامتناع: يعتبر إجراء الامتناع أو التتحي أحد المظاهر الأخرى المجسدة لحياد أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ويقصد به أن يتتحي أو يمتنع العضو عن النظر في قضية ما تكون له علاقة بأحد أطرافها⁽²⁾، وباستقراء أحكام القانون العضوي المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نجد أن المشرع لم يشر إلى هذا الشرط ولم يمنع العضو من المشاركة في اجتماعات مجلس السلطة في جميع الحالات.

2- التصريح بالامتلاكات: تعتبر آلية التصريح بالامتلاكات مؤشرا هاما لتحديد نزاهة الموظف العام أو انحرافه، بل نجده يرتقي إلى معيار ودليل من أدلة الإثبات التي يمكن الاعتماد عليها لإثبات وقوع جريمة من جرائم الفساد أو العكس من ذلك⁽³⁾، وقد عرف المشرع الجزائري هذه الآلية بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته واعتبرها على أنها التزام قانوني يلتزم بمقتضاه الموظف العام

(1) - المادة 25 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 8.

(2) - Rachid Zouaimia, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, édition Houma, Alger, 2005, P 102.

(3) - للتفصيل في إجراء التصريح بالامتلاكات، راجع في هذا الصدد: سهيلة بوخميس، (دور التصريح بالامتلاكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري)، مجلة النبراس للدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، المجلد 4، العدد 1، مارس 2019، ص 58-66 خصوصا ص 61.

باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو عند بداية عهده الانتخابية، يتم تجديد هذا الالتزام عند كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العام⁽¹⁾.

باستقراء أحكام القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نجد أن المشرع لم يلزم أعضاء السلطة بضرورة التصريح بالامتلاكات، في حين ألزم المشرع التونسي عضو الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بموجب الفصل 12 من القانون الأساسي بضرورة التصريح بامتلاكاته وفق الإجراءات المنصوص عليها بالقانون المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين.

3- عدم تحديد حالات انتهاء المهام والعضوية في السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

باستقراء أحكام القانون العضوي نجد أن المشرع لم يحدد حالات انتهاء مهام أعضاء السلطة⁽²⁾، واكتفى بالنص على أن تحدد شروط وكيفيات استخلاف عضو من أعضاء السلطة المستقلة، في حالات الشغور أو الاستقالة أو المانع القانوني بموجب النظام الداخلي الذي تعده السلطة، ولهذا نتساءل عن سبب عدم تنظيم هذه المسألة نظرا لما يوفره هذا الإجراء من استقرار وظيفي لعضو السلطة فلا يمكن عزله إلا في حالات محددة قانونا.

ثانيا: تكريس الاستقلال الوظيفي

فعالية تدخل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ونجاحها في أدائها لمهامها مرهون بتوفير الضمانات والآليات التي من شأنها تجسيد الحياد، حيث يرتبط تحقيق هذا الأخير من الناحية الهيكلية بضرورة تحررها من كل أنواع التبعية من الناحية الإدارية أو المالية عن طريق تكريس استقلاليتها وضمانها، بالإضافة إلى تمتع الهيئة بسلطة تفريرية، تمكنها من اتخاذ كل قراراتها بكل استقلالية، دون الحاجة إلى الرجوع إلى هيئة أخرى هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضمان عدم إمكانية إلغاء أو تعديل قراراتها من طرف هيئة أعلى منها.

كفل المشرع العضوي الاستقلالية الوظيفية للسلطة المستقلة مثلما فصلنا في هذه المسألة سابقا، حيث منحها الاستقلالية المالية وزودها بميزانية تسيير خاصة بها، كما منح للسلطة صلاحية اتخاذ القرارات ومنحها كل الآليات التي تكفل لها تنفيذ قراراتها ومتابعتها.

إن تمتع الهيئة بالاستقلالية تجعلها حرة في ممارسة مهامها بعيدا عن كل تأثير خارجي، تعمل حسب منطقها الخاص بالعمل وفي حدود القانون، كما تكتسي الاستقلالية أهمية قصوى وتلعب دورا

(1) - المادة 4 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 14، بتاريخ 8 مارس 2006، ص 5.

(2) - انظر: المادة 24 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 8.

حاسما في صنع القرار فهي التي تسهل إصداره دون تحيز لأن التبعية تؤدي حتما إلى الانحياز⁽¹⁾، وتتجسد استقلالية السلطة بشكل جلي في استقلاليتها التامة إزاء السلطة التنفيذية وكذا في مواجهة المتدخلين في العملية الانتخابية المحلية.

من هذا المنطلق، يمكن القول أن استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كهيئة ضابطة للعملية الانتخابية، رغم كل الملاحظات والنقائص المسجلة على نظامها القانوني، إلا أنها تعد خطوة إيجابية للانتقال من الأسلوب التقليدي القائم على تدخل السلطة التنفيذية وإدارة مجريات العملية في جميع مراحلها، إلى اعتماد أسلوب أكثر مرونة.

المطلب الثاني: تحديد الهيئة الناخبة

يعد الانتخاب من الحريات الأساسية لأنه يسبق الحريات الأخرى المنبثقة عنه كحرية التعبير، الصحافة وإنشاء الجمعيات⁽²⁾. ونظرا لهذه الأهمية فإنه أضحي عملية مركبة ومعقدة يتوقف نجاحها على المرور بجملة من المراحل، لعل أبرزها العمليات التحضيرية التي تساهم بشكل كبير في نجاح العملية.

يقصد بالمرحلة التمهيدية للانتخابات المحلية تلك المرحلة السابقة لمرحلة التصويت من العملية الانتخابية، ولهذه المرحلة أهمية كبيرة لا تقل عن أهمية عن المراحل الأخرى فأى خلل يصيب هذه المرحلة يؤثر بدوره على المراحل الانتخابية اللاحقة، وفي المقابل تعكس جدية تنظيم هذه المراحل مدى مصداقية المسار الانتخابي برمته⁽³⁾، وتشتمل هذه المرحلة على مجموعة من القواعد التي لا بد من ضبطها وفي مقدمتها تحديد الهيئة الانتخابية التي تعتبر أساس نجاح الانتخابات.

تتجلى أهمية تنظيم حق الانتخاب وتحديد الشروط القانونية اللازمة لممارسته في أن التنظيم يساعد على تحديد هيئة الناخبين ومن ثم الأفراد الذين يحق لهم المشاركة في اختيار من ينوب عنهم في إدارة شؤونهم، لذلك عمد المشرع إلى تنظيم حق الانتخاب من خلال وضع شروط معينة لتمتع الفرد بهذا الحق وممارسته على الوجه الصحيح؛ وعليه سنتناول في هذا المطلب، الشروط الموضوعية للتمتع بحق الانتخاب (الفرع الأول)، ثم نتناول شرط التسجيل في الجدول الانتخابي باعتباره شرط

(1) –Degoffe Michel, *L'impartialité de la décision administrative*, Revue Française de droit administratif, Paris (France), 1998, P 712.

(2) -CF.Essaid (T) : (La démocratie à l'épreuve de la décentralisation, l'exemple de la commune en Algérie), in *Revue IDARA*, Ecole nationale d'administration Alger, 1991, P 50.

(3) – حيدر عبد الله عبود جابر الأسدي، *التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات*، منشورات زين الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2016، 87.

شكلي يتوقف على توفره ممارسة هذا الحق (الفرع الثاني)، ثم نخرج إلى إجراءات وضع هذه القوائم وأهم الإصلاحات التي تبناها المشرع في هذا الصدد (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القواعد الموضوعية للمتبع بحق الانتخاب

إن تقرير حق الانتخاب لا يعني عدم اشتراط أية شروط في الناخبين إذ أنه لا يعقل أن يمنح حق الانتخاب لجميع المواطنين بصرف النظر عن أعمارهم أو مدى تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية كما لا يتصور أن يعطي هذا الحق للأجانب⁽¹⁾.

وفي سبيل إرساء مشاركة جدية وفعالة بعيدة عما يشوب التصويت من أضرار تتال سلامته عمد المشرع إلى وضع مجموعة من الشروط الموضوعية لاكتساب صفة الناخب، انطلاقا من النص الدستوري الذي يكفل ويضمن هذا الحق حيث نصت المادة 62 من دستور 1996 على أن: « لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن يَنْتخب ويُنْتخب ».

وقد حدد المشرع الجزائري شروط اكتساب الأهلية السياسية والتي تركز على أسس متعددة مثل صفة المواطنة التي تقتصر المشاركة على حاملي جنسية الدولة وبالتالي تستبعد الأجانب، كذلك العمر الذي يجب أن يبلغه المواطن والمعبر عنه بسن الرشد السياسي، والأهلية الأدبية والعقلية والتي تستبعد من المشاركة من يحول بينه وبينها أي مانع من موانع التصويت⁽²⁾.

وهكذا تشمل الشروط التي أقرها المشرع في قانون الانتخاب كل من الجنسية، الجنس، السن، الأهلية العقلية وأخيرا الأهلية الأدبية⁽³⁾، فيما يلي نورد هذه الشروط تباعا:

أولا: التمتع بالجنسية الجزائرية

الجنسية هي عبارة عن رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة، توجب عليه الولاء لها، وتوجب عليها حمايته ومنحه المزايا المترتبة على تلك الرابطة⁽⁴⁾، ولما كان الانتخاب كأحد أهم الحقوق السياسية ومظهر التعبير عن السيادة الوطنية فإن الأصل العام في الدول المعاصرة هو قصر ممارسة هذا الحق على الوطنيين فقط دون الأجانب، إلا أن بعض الدول أقامت التفرقة بين الوطنيين الأصليين والوطنيين بالتجنس فلا يكون للمتجنس ممارسة حق الانتخاب إلا بعد مرور مدة معينة على اكتساب

(1) - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص169.

(2) - نصت المادة 03 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخاب، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص10، على أن: "يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية يبلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

(3) - أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص127.

(4) - شعبان احمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 2009، ص171.

الجنسية (التجنس) قصد إثبات مدى ولائهم لدولة التي ارتبطوا بها⁽¹⁾، وهناك بعض الدول حرمت المتجنس من الانتخاب بشكل مطلق وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد جعل من الانتخاب مطلقا من ناحيتين:

فهو لم يميز بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، وفي ذلك نبذ لنظرية التفرقة التي تشترط بالنسبة للمتجنس مرور فترة زمنية معينة تكون اختبارا لمدى ولائه لوطنه الجديد⁽²⁾، فكل شخص يكتسب الجنسية الجزائرية يكون له الحق في التمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية وهذا ما أكد عليه قانون الجنسية الجزائري⁽³⁾.

كما أنه لم يميز بين الجنسين حينما أعطى للنساء الجزائريات حق الانتخاب على قدم المساواة مع الرجال، اعتبارا من أن حرمانهن من ذلك يعد منافيا للديمقراطية الغربية، في نظر الأغلبية⁽⁴⁾.

ثانيا: شرط السن

تحدد تشريعات الدول السن الواجب توافرها في الفرد حتى يباشر حق الانتخاب في حالة توافر الشروط الأخرى للانتخاب ويسمى هذا السن بسن الرشد السياسي⁽⁵⁾، فجميع الدساتير وقوانين الانتخاب تحدد سنا معينة للرشد السياسي، وقد اختلفت القوانين فيما بينها حول السن المحددة لكنها تتراوح بين 18 و 22 سنة، ويأتي تحديد سن معينة لممارسة هذا الحق لضمان أن الناخب على درجة من النضج والخبرة تمكنه من القيام بالدور المطلوب منه⁽⁶⁾.

وبالرجوع إلى قانون الانتخاب نجد أن المشرع الجزائري قد حدد سن الرشد السياسي ببلوغ سن 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، والرغبة من ذلك هي تمكين فئة كبيرة من الشعب من ممارسة هذا الحق مخالفا بذلك سن الرشد المدني المحدد ب 19 سنة كاملة⁽⁷⁾، طبقا للمادة 40 من القانون المدني.

(1) - عادل قرانة، *النظم السياسية*، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 26.

(2) - محمد الصغير بعلي، *الولاية في القانون الإداري الجزائري*، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 57.

(3) - انظر: المادة 15 من الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية، ج ر ج، عدد 105، بتاريخ 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005، ج ر ج، عدد 15، بتاريخ 27 فيفري 2005، ص 1572.

(4) - محمد الصغير بعلي، *المرجع السابق*، ص 57.

(5) - عادل قرانة، *المرجع سابق*، ص 27.

(6) - أسماء بوراوي، *النظام الانتخابي وتأثيره على الأداء البرلماني في الجزائر*، مذكرة مقدمة كجزء مكمل لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013-2014، ص 30.

(7) - قد يختلف سن الرشد السياسي عن سن الرشد المدني، كأن يكون الأول أكثر من الثاني مثلما نص عليه قانون الانتخابات اللبناني، فجعل سن الرشد السياسي 21 سنة وسن الرشد المدني 18 سنة، وقد يحدث العكس كما فعل المشرع المصري، حيث اشترط في الناخب أن يكون بالغا سن 18 سنة بينما سن الرشد المدني هو 21 سنة.

ثالثا: شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية

يقصد بهذا الشرط أن يكون الشخص متمتع بكافة حقوقه المدنية والسياسية ولا تنطبق عليه أي حالة من حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به سواء كانت أهلية أدبية أو أهلية عقلية. بالنسبة للأهلية الأدبية، تشترط القوانين الانتخابية عدم صدور أحكام قضائية ضد الناخبين في جرائم معينة، تخل بشرفها وتسقط اعتبارها، بحيث لا يصح معها دعوته للمساهمة في إدارة شؤون الدولة⁽¹⁾، إذا كان شرط الصلاحية الأدبية لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام باعتباره شرطا منطقيا، فإن الاتجاه الديمقراطي يعمل على التضييق من حالات عدم الصلاحية الأدبية بحيث لا تشمل سوى الأشخاص الذين صدرت بحقهم أحكام جنائية في جرائم مخلة بالشرف والاعتبار كالجنايات عموما، فضلا عن جرائم السرقة والنصب وخيانة الأمانة والاختلاس والتزوير.

بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده استبعد الأشخاص الذين تمت إدانتهم جزائيا واعتبرهم فاقدين الأهلية لممارسة حق الانتخاب وهذا ما يتضح من خلال نص المادة 5 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، والتي جاء فيها أنه يعتبر فاقدا لأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جناية ولم يرد اعتباره، وكذلك من حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا لقانون العقوبات⁽²⁾، كما يعتبر فاقدا لأهلية الانتخاب كل شخص سلك سلوكا مضادا لمصالح الوطن أثناء الثورة التحريرية، كذلك الذي أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره والمحجوز والمحجور عليه⁽³⁾.

أما بالنسبة للأهلية العقلية فمن الطبيعي، أن تشترط الأهلية العقلية واكتمال النضج لممارسة حق الانتخاب⁽⁴⁾، فيشترط في الناخب أن يكون سليما معافى في قواه العقلية حتى يتمكن من مزولة حقوقه السياسية ومن بينها الحق في الانتخاب لذا فإن قوانين الانتخاب تحرم من مزولة هذا الحق

في حين لم يكن الاختلاف كبيرا بين سن الرشد السياسي والمدني لدى المشرع الجزائري، حيث جعل الأول 18 سنة والثاني 19 سنة، رغم أن العديد من الأصوات كانت تتنادي برفع سن الرشد السياسي، بحجة أن المسائل السياسية تحتاج إلى نضج أكثر ووعي أوسع. راجع: أحسن رابحي، مرجع السابق، ص 128، 129.

(1) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 33.

(2) - انظر المواد: 8، 14 من الأمر 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر ج، عدد 49، بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم، ص 702، 703.

(3) - انظر: المواد: 3، 5 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 10.

(4) - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 170.

المصابون بعايات عقلية كالجنون والعتة...، وغيرها من حالات فقدان الأهلية التي حددها قانون الأسرة الجزائري⁽¹⁾.

ومن خلال نص المادة 11 من القانون العضوي رقم 16-10 فإنه يمكن ملاحظة أن فقدان الأهلية الانتخابية ليس دائما إذ يسجل في القائمة الانتخابية اثر رفع المانع عليه⁽²⁾.

رابعا: شرط القيد في جداول الانتخاب (القائمة الانتخابية)

أضافت المادة 6 من القانون العضوي 16-10 شرط آخر، وهو أن يكون الشخص مسجلا في قائمة الناخبين الموجودة ببلدية مقر موطنه قصد حصر الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط الناخب.

إن التسجيل في القوائم الانتخابية لا ينشأ حق الانتخاب بل هو حق ثابت للشخص دستوريا، غير أن الهدف من عملية التسجيل هو الممارسة الفعلية والعملية لهذا الحق⁽³⁾. ونظرا لأهمية هذا الشرط وكثرة الأحكام المتعلقة به سيتم التطرق لهذا الشرط في عنصر مستقل.

الفرع الثاني: التسجيل في القوائم الانتخابية والمبادئ العامة التي تحكمها

تعد هذه العملية من المراحل الأساسية لعملية انتخاب المجالس الشعبية المحلية (المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية) لما لها من أهمية كبيرة في تحقيق انتخابات نزيهة، إذ تمكن من اشتراك كل شخص تتوفر فيه الأهلية الانتخابية من اختيار ممثليه في المجالس المحلية⁽⁴⁾.

وتعرف الجداول الانتخابية (القوائم الانتخابية) Electoral voters Registration listes بالوثيقة التي تحصي الناخبين، وترتب فيها أسماءهم ترتيبا هجائيا، وتحتوي على البيانات المتعلقة بالاسم الشخصي والعائلي وتاريخ الميلاد ومكانه، ومحل الإقامة أو السكن بالدائرة الانتخابية، فالقوائم الانتخابية عبارة عن قوائم رسمية تظم أسماء المواطنين الذين استوفوا الشروط القانونية⁽⁵⁾.

(1) - انظر المواد: 81، 85 من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة، ج رج ج، عدد 24، بتاريخ 12 جوان 1984، المعدل والمتمم، ص 915.

(2) - عادل قرانة، مرجع سابق، ص 28.

(3) - إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري -، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 165.

(4) - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 108.

(5) - أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2005-2006، مرجع سابق، ص 39.

ويعتبر التسجيل في القوائم الانتخابية شرطا إلزاميا لممارسة حق الانتخاب، إذ لا يستطيع أي مواطن ولو كان مستوفيا لجميع الشروط أن يدلي بصوته في جميع الانتخابات، غير أن المشرع لم يأت بالجزاء المترتب على عدم التسجيل في هذه القائمة⁽¹⁾.

وقد عبر عن إلزامية التسجيل في القائمة الانتخابية العميد "ليون دوجي" " Léon Duguit " بقوله: «أن الانتخاب ليس حقا شخصيا بل هو نوع من المشاركة أو المساهمة في الحياة العامة ومن ثمّ يعد بمثابة الوظيفة العامة التي تتطلب شروطا معينة لشغلها يجب على من يتقلد أعباءها أن يكون حائزا للدليل القانوني الذي يثبت استيفائه للشروط اللازمة لمباشرة مهامها، وذلك الدليل هو القوائم الانتخابية»⁽²⁾.

فالقيد في جداول الانتخاب ما هو إلا قرينة على تمتع الشخص بالحق في الانتخاب فالقاعدة أن كل من أدرج اسمه في جداول الانتخاب له الحق في ممارسة ومباشرة حق الانتخاب⁽³⁾، فالقوائم الانتخابية بهذه الصفة تعتبر حجر أساس النظام الانتخابي برتمته، وتتوقف صحة وسلامة هذا الأخير على سلامة ومصداقية ودقة هذه القوائم، والتي من خلالها تتحدد الهيئة الناخبة المعبرة عن إرادة الأمة في اختيار رجال السلطة العامة⁽⁴⁾.

إضافة إلى الشروط الواجب توفرها في كل ناخب (التمتع بالجنسية الجزائرية، استيفاء السن القانونية، التمتع بالحقوق المدنية، والسياسية)، فقد اشترط المشرع مجموعة من الشروط الواجب توفرها للتسجيل في القائمة الانتخابية أهم هذه الشروط هو وجوب التسجيل في قائمة واحدة لا أكثر⁽⁵⁾، إضافة إلى شرط الإقامة بالبلدية المراد التسجيل بها- المواطن الانتخابي- فإذا استوفى المواطن الشروط الأنفة

(1) - تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري اعتمد بموجب القوانين الانتخابية في السنوات الأولى للاستقلال على التسجيل التلقائي للمواطنين الجزائريين بالقوائم الانتخابية، حيث يعتمد في هذه العملية على محل الإقامة المعتاد للمواطنين بالاستعانة بكافة سجلات الحالة المدنية المتواجدة على مستوى البلديات، كما قد يتم اللجوء إلى أسلوب الإحصاء السكاني القائم على أساس محل الإقامة، إلا أن الجزائر غيرت من أسلوب التسجيل في القوائم الانتخابية عن طريق التسجيل التلقائي، واعتمدت على أسلوب التسجيل بناء على طلب المواطن.

- نصت المادة 07 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 10، على أنه: "يجب على كل الجزائريين والجزائري المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين لم يسبق لهم التسجيل في قائمة انتخابية أن يطلبوا تسجيلهم".

(2) - وافية بوراوي، أثر النظام الانتخابي في التمثيل الحزبي: دراسة للتشريعات في الجزائر 2012/1989، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2016، ص 43.

(3) - عادل قرانة، مرجع سابق، ص 29.

(4) - أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 38.

(5) - عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت (لبنان)، 2013، ص 44.

الذكر ولم يلحقه أي مانع من مواعيد التسجيل يحق له التسجيل بالقوائم الانتخابية، إلا أن هذا الحق مقيد بضرورة التسجيل بالبلدية التي يقيم بها، وذلك لتفادي مشكلة التسجيل بأكثر من قائمة انتخابية⁽¹⁾. ومع ذلك فقد وردت عدة استثناءات على قاعدة ارتباط الانتخاب بالموطن تتعلق بحالة كل من⁽²⁾:

1- الجزائريين المقيمين بالخارج: أجاز القانون التسجيل في القوائم الانتخابية للمواطنين المقيمين بالخارج والمسجلين بالاقنصليات الجزائرية بناء على طلبهم في قائمة انتخابية لإحدى البلديات التالية: بلدية مسقط رأس المعني، بلدية آخر موطن له، بلدية مسقط رأس احد أصوله.

2- أعضاء الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني، والحماية المدنية، ومستخدمي الجمارك ومصالح السجون الذين لا تتوفر فيهم شروط الإقامة العادية حسب نص المادة 04 من القانون العضوي 16-10 يمكن لهم أن يطلبوا تسجيلهم بإحدى البلديات على نفس منوال المقيمين بالخارج.

وذهب المشرع الجزائري في قانون الانتخاب إلى منع تعدد التسجيل بالقوائم الانتخابية حيث نص على استحالة أن يسجل المواطن في أكثر من قائمة انتخابية واحدة⁽³⁾، كما ألزم الأشخاص المسجلين بالقائمة الانتخابية في حالة تغيير مقر الإقامة ببلدية أخرى، ضرورة طلب التسجيل بهذه الأخيرة خلال 03 أشهر من تغيير الإقامة ذلك لتفادي تعدد التسجيل⁽⁴⁾.

يشطب من القائمة الانتخابية بقوة القانون كل ناخب توفي وعلى مصالح البلدية القيام بذلك، وإذا توفي الناخب خارج إقامته يتعين على البلدية مكان الوفاة إخبار بلدية إقامة المتوفى بجميع الوسائل القانونية⁽⁵⁾.

(1) - نصت المادة 04 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 10، على: "لا يصوت إلا من كان مسجلا في القائمة الانتخابية للبلدية التي بها موطنه، بمفهوم المادة 36 من القانون المدني".

(2) - انظر المواد: 9، 10 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - انظر: المادة 08 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

- تجدر الإشارة في هذا الصدد، أن المشرع الجزائري حدد عقوبات جزائية للحالات التي يتم فيها التسجيل في أكثر من قائمة انتخابية تحت أسماء أو صفات مزيفة أو للحالات التي يتم فيها إخفاء حالات فقدان الأهلية التي ينص عليها القانون وقرر لها عقوبات جزائية، انظر: المواد من 197 إلى 200 من القانون العضوي نفسه، ص 35.

(4) - المادة 12 من القانون العضوي نفسه، ص 11.

(5) - المادة 13 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

إن التسجيل في القوائم الانتخابية يعد أمراً أساسياً ويجب أن تتم بحسب طريقة عملية دقيقة، لكي يضمن التسجيل الفعلي الحياد الإداري الضامن لتنظيم انتخابات عادلة والتي أساسها جودة ونوعية التسجيل في القوائم الانتخابية التي يجب أن لا تشوبها شائبة التزوير⁽¹⁾.

إن عملية التسجيل تعتبر عملية إجرائية معقدة حيث يراعى في إعداد هذه القوائم الدقة والتنظيم، بالشكل الذي يضمن المساواة ويحقق الديمقراطية ونظراً لأهمية هذه المرحلة ارتأينا تناولها في فرع مستقل.

الفرع الثالث: وضع القوائم الانتخابية والآثار المترتبة عنها

تعتبر عملية إعداد القوائم الانتخابية من الأعمال الهامة والضرورية التي تسبق عملية المشاركة بالتصويت، باعتبارها وسيلة للتحقق من استيفاء الناخب أو المرشح لشروط ممارسة حق التصويت فليس من الممكن الانتظار حتى يوم الانتخاب أو الاستفتاء للتأكد من حالة كل ناخب يريد المشاركة، على أنه مستوفي لجميع الشروط القانونية لممارسة الاقتراع، الأمر الذي يستدعي إيجاد وسيلة مسبقة للتحقق من ذلك، لذلك نجد قوانين الانتخاب لمختلف الدول تقضي بإعداد قوائم للناخبين⁽²⁾.

أدخل المشرع الجزائري العديد من التغييرات على هذه المرحلة الهامة من مراحل العملية الانتخابية بموجب التعديل الأخير الذي هم مجال الانتخابات سنة 2019، حيث أسند مهمة إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها الدورية أو بمناسبة كل استحقاق انتخابي أو استفتاءي في كل بلدية إلى اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، التي تعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁽³⁾.

وتجتمع اللجنة بناء على استدعاء من رئيسها، وتوضع تحت تصرف رقابة اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، أمانة دائمة يديرها موظف بلدي يتمتع بخبرة وكفاءة وبالسمعة الطيبة والحياد، وتقوم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بتحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة مراجعة القوائم الانتخابية بموجب قرار ينشر بكل وسيلة مناسبة.

أما على مستوى الدوائر الدبلوماسية أو القنصلية فيتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها تحت مسؤولية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من قبل لجنة مراجعة القوائم الانتخابية⁽⁴⁾، وتجتمع بمقر الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية، بناء على استدعاء من رئيسها، وتقوم السلطة الوطنية المستقلة

(1) - عبد الله بوقفة، الأنظمة الانتخابية، ج1، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 102.

(2) - أحمد بنيني، مرجع سابق، ص63.

(3) - انظر: المادة 15 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 14.

(4) - المادة 16 من القانون العضوي نفسه، ص 14.

لانتخابات بتحديد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة مراجعة القوائم الانتخابية بموجب قرار ينشر بكل وسيلة مناسبة.

وفقا لنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 19-08 يتولى رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الإعلان عن فتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية واختتامها بكل وسيلة مناسبة.

وتعتبر القوائم الانتخابية قوائم دائمة وتتم مراجعتها خلال الثلاثي الأخير من كل سنة، وبموجب القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخاب الجزائري تخضع القوائم الانتخابية لمراجعة عادية خلال الثلاثي الأخير لكل سنة، ومراجعة استثنائية تتم بناء على المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة المتعلقة باقتراع ما والذي يحدد فترة افتتاحها واختتامها والتي لا تتعدى 15 يوما⁽¹⁾.

وفي جميع الأحوال أقر القانون للمواطنين المسجلين حق الاطلاع على القائمة الانتخابية⁽²⁾، وكذا يمكن للمثليين المعتمدين قانونا للأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار أن يطلعوا على القوائم الانتخابية⁽³⁾، ولكل مواطن أغفل تسجيله في قائمة انتخابية أن يقدم شكوى إلى رئيس اللجنة الإدارية وفقا للشكليات وفي الآجال القانونية المحددة، ويمكن لكل ناخب مسجل في إحدى قوائم الدائرة الانتخابية أن يطلب كتابيا شطب كل شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص أغفل عن تسجيل اسمه في نفس الدائرة⁽⁴⁾.

ويجب تقديم الاعتراضات على التسجيل أو الشطب خلال العشرة أيام الموالية لتعليق إعلان اختتام فترة مراجعة القوائم الانتخابية، ويخفض الأجل إلى خمسة أيام في حالة المراجعة الاستثنائية وتحال هذه الاعتراضات على اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية أو لجنة مراجعة القوائم الانتخابية في الخارج، التي تبت فيها بقرار في أجل أقصاه ثلاثة أيام ويجب أن يبلغ القرار في ظرف ثلاثة أيام (03) كاملة إلى الأشخاص المعنيين الذين يكون لهم حق الطعن في هذا القرار خلال خمسة أيام الموالية لتاريخ التبليغ⁽⁵⁾.

(1) - المادة 14 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 10.

(2) - المادة 3/22 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 14.

(3) - انظر: المادة 193 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر سابق، ص 34. وكذلك قرار السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المؤرخ في 1 أكتوبر 2019 المحدد لكيفيات وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين وإطلاع الناخب عليها، ج ر ج ج، عدد 61، بتاريخ 13 أكتوبر 2019، ص 18.

(4) - انظر: المادتين 18، 19 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 11.

(5) - انظر المادة 20 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر سابق، ص 14.

وفي الأخير فإن وضع هذه القوائم يعد إجراء ذو أهمية بالغة، فهي المعيار لنزاهة وشفافية الانتخابات لذلك كلما كانت القوائم دقيقة وصادقة، كلما كان تعبير الأمة حقيقيا، فكل مساس بهذه القوائم بإدراج أسماء بالزيادة أو الحذف من شأنه أن يشوه إرادة الشعب⁽¹⁾، وتترتب عن هذه العملية عدة نتائج لعل أبرزها وأهمها تسليم المواطن بطاقة خاصة بالانتخابات تسمى بطاقة الناخب⁽²⁾.

فإذا كان الناخب مستوفي لجميع الشروط الموضوعية للانتخاب، وكان مسجلا بالقائمة الانتخابية، ولم يلحقه أي مانع من موانع التصويت فإنه لا يتمكن من المشاركة إلا إذا كان يحمل الدليل المادي على تسجيله بالقائمة وهو بطاقة الناخب، التي تمنح لكل ناخب مسجل في القائمة الانتخابية، تعد هذه البطاقة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وتكون صالحة لكل الاستشارات الانتخابية، وتستفيد السلطة في هذا الإطار، من مساعدة مختلف المصالح العمومية والممثلات الدبلوماسية والقنصلية بالخارج⁽³⁾، ويحدد رئيس السلطة بموجب قرار كفاءات إعداد بطاقة الناخب وتسليمها واستبدالها وإلغائها⁽⁴⁾.

وتتضمن بطاقة الناخب البيانات المساعدة على التحقق من شخصية الناخب إذ تتضمن اسم الناخب ولقبه، وتاريخ ميلاده ومكان ميلاده وعنوانه الكامل، كما تتضمن رقم تسجيله بالقائمة الانتخابية، بالإضافة إلى البيانات التي تساعد الناخب على معرفة المركز الانتخابي التابع له، والمكتب الذي سيدلي فيه بصوته، ذلك أن الناخب ملزم بتقديم بطاقته وإظهارها إلى رئيس مكتب التصويت الذي يمهرها بخاتم يثبت قيام الناخب بالاقتراع⁽⁵⁾.

فبطاقة الناخب هي ذلك الدليل الذي يحمله الناخب والذي بموجبه تؤكد له هذه الصفة وبدون الدليل يفقد حقه في التصويت، وتقوم المندوبيات الولائية ومندوبيات الممثلات الدبلوماسية أو القنصلية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بتسليم بطاقة الناخب لصاحبها بمقر إقامته وذلك قبل ثمانية (8) أيام من تاريخ الاقتراع، وتودع البطاقات التي لم يتسن تسليمها إلى أصحابها على مستوى المندوبيات الولائية ومندوبيات الممثلات الدبلوماسية أو القنصلية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، حيث يمكن سحبها من طرف أصحابها وذلك إلى غاية عشية الاقتراع، وتودع البطاقات المتبقية يوم الاقتراع بمركز التصويت، ويمكن أن يسحبها أصحابها بإظهار وثيقة إثبات الهوية وبعد الإمضاء في سجل

(1) - فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 35.

(2) - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 16.

(3) - المادة 24 من من القانون العضوي رقم 19-08 العدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المصدر سابق، ص 15.

(4) - انظر: قرار السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المؤرخ في 1 أكتوبر 2019 المحدد لكفاءات إعداد بطاقة الناخب وتسليمها واستبدالها وإلغائها، ج ر ج ج، عدد 61، بتاريخ 13 أكتوبر 2019، ص 18.

(5) - راجع: المادة 5 من القرار نفسه، ص 19.

مفتوح لهذا الغرض، أما لتلك المتبقية والتي لم تسحب نهائياً فتودع لدى المنوبيات الولائية ومنذوبية الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية⁽¹⁾.

المطلب الثالث: تحديد الدوائر الانتخابية المحلية

تعتبر العملية الانتخابية عملية معقدة ومركبة ومتصلة زمنياً بمراحل، وبالتركيز على المراحل التحضيرية التي تسبق عملية التصويت، فإننا نجدتها تنطوي بدورها على مجموعة من الإجراءات الضرورية، بحيث يتوقف على صحتها صحة العملية الانتخابية، ولعل من أهم هذه المراحل الإجراء المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية الذي يمثل الوعاء الانتخابي الذي يتحكم في باقي أجزاء ومراحل العملية الانتخابية، وقد أطر المشرع الجزائري هذا الإجراء بموجب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الذي نص على تقسيم الدولة إلى أقسام يسمى كل منها دائرة انتخابية⁽²⁾.

إن الحديث عن الدائرة الانتخابية يتطلب من دون شك الوقوف عند مفهومها (الفرع الأول)، وكذا تبيان التنظيم القانوني لهذا الإجراء الذي ترتبط به فعالية التمثيل داخل المجالس المحلية (الفرع الثاني)، ثم الوقوف عن مدى ملاءمة الدوائر الانتخابية في الجزائر (الفرع الثالث).

الفرع الأول: مدلول الدائرة الانتخابية

تستلزم المشاركة السياسية عن طريق الانتخاب وجود محيط جغرافي معين يأخذ شكل وحدات إقليمية محددة يجري في إطارها التعبير عن الأصوات وكذلك ترجمة هذه الأصوات إلى مقاعد⁽³⁾.

وعليه يقصد بالدائرة الانتخابية تلك الوحدة الجغرافية القائمة بذاتها حيث يقوم الأفراد المقيدون بجداولها الانتخابية بانتخاب ممثل لها أو أكثر في المجالس الشعبية المحلية وذلك طبقاً للإجراءات المعمول بها في قانون الانتخاب، ويأتي تقسيم الهيئة الناخبة إلى وحدات تسمى الدوائر الانتخابية، كمنطلق لفكرة تعيين ممثلي الشعب في إطار هذه الدوائر وكعنصر أساسي في الديمقراطية التمثيلية⁽⁴⁾.

(1) - المادة 3 من قرار السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المحدد لكيفيات إعداد بطاقة الناخب وتسليمها واستبدالها والغائها، مصدر سابق، ص 19.

(2) - نصت المادة 26 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 12، على أنه: "يمكن أن تتشكل الدائرة الانتخابية من شطر بلدية أو من عدة بلديات، وتحدد الدائرة الانتخابية عن طريق القانون".

(3) - عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، القاهرة، 2002، ص 770.

(4) - شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، 2014، ص 16.

ومن الجدير بالذكر أن تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية أمر لا بد منه في جميع الأنظمة الديمقراطية ذلك أن هذا التقسيم من شأنه أن يمكن الأفراد من ممارسة حقوقهم السياسية بكل نزاهة وعدالة، فهذا التقسيم لا يجب أن يفهم منه على أنه يجعل الدائرة الانتخابية منفصلة في وجودها عن الدولة، وإنما هو تقسيم إداري يخضع في تنظيمه للقانون بهدف الحصول على نتائج جديّة لاختيار الممثلين وذلك من منطلق أن هذا التمثيل يعود لأفراد الشعب ولا يمكن أن يتجزأ⁽¹⁾.

ويختلف تقسيم الدوائر الانتخابية كذلك عن تحديد مراكز الاقتراع لاختلاف أهداف كل منها، فمعظم البلدان تحدد مراكز معينة للاقتراع لأغراض إدارية محضة والتي نادرا ما يعاد النظر فيها ويترك أمر تقسيمها للسلطة التقديرية المشرفة على الانتخابات، في حين أن تقسيم الدوائر الانتخابية يتسم بالتعقيد وغالبا ما يكون موضع نزاع لكون التعديل الدوري لحدود الدوائر يجب أن يهدف إلى منع الفوارق السكانية الكبرى بين دائرة وأخرى حتى تتحقق المساواة في الصوت الانتخابي⁽²⁾.

ومن جانب آخر يلاحظ أن الدوائر الانتخابية تختلف عن التقسيمات الإدارية في الدولة ذلك أن هذه الأخيرة هي تقسيمات دائمة وثابتة، وهي أسلوب للإدارة يتم بمقتضاها تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية⁽³⁾.

ويراعي عند تقسيم الدوائر الانتخابية عدة مبادئ تتمثل على وجه الخصوص في مبدأ الصفة التمثيلية ومبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص فضلا على مبدأ حياد السلطة القائمة على تحديد الدوائر الانتخابية⁽⁴⁾، وبعد مبدأ المساواة من أبرز المبادئ التي يجب مراعاتها عند تحديد الدوائر الانتخابية ومفاده أن يتم تقسيم الدوائر الانتخابية على نحو يكون فيه عدد الناخبين متساوياً قدر الإمكان في جميع الدوائر، وهذا يعني من ناحية أخرى أن كل مواطن يجب أن يملك من الأصوات ما يملكه مواطن آخر، مما يسمح لكل مواطن أن يكون له الوزن نفسه أو الثقل السياسي نفسه الذي يكون لمواطن أو نائب آخر⁽⁵⁾، حيث يذهب الفقه إلى اعتبار عدم التناسب أو التفاوت الكبير في تقسيم الدوائر الانتخابية، وسيلة لإفساد الانتخابات أو تزوير نتائجها⁽⁶⁾.

(1) - أحمد بنيني، مرجع سابق، ص ص 116، 117.

(2) - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - سليمان أعراج، (الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجامعات المحلية في التنمية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد 29، أبريل 2012، ص 102.

(4) - وافية بوراوي، مرجع سابق، ص 206.

(5) - شوقي يعيش تمام، مرجع سابق، ص 25.

(6) - عادل عبد الرحمان خليل، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1995، ص 142.

من خلال ما سبق يتضح أن تحديد الدوائر الانتخابية من شأنه تسهيل مهمة الناخبين في اختيار ممثليهم بعكس الحال في حالة اعتبار الدولة دائرة واحدة⁽¹⁾، حيث يصعب اختيار الناخب لمن يمثله سواء في البرلمان أو المجالس المحلية، نظرا لعجزه عن معرفة كل المرشحين معرفة دقيقة وعليه فإن جدية الانتخابات المحلية تقتضي تقسيم الدولة إلى عدة دوائر، يفضل ألا تكون بالغة الصغر فيسهل التدخل في الانتخابات والتأثير على الناخبين ولا بالغة الكبر فيقع الناخب في حيرة المفاضلة بين كفاءات المرشحين نظرا لعدة معرفته لكل واحد منهم معرفة جيدة وكافية⁽²⁾.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر

أسند المشرع الدستوري الجزائري مهمة تحديد الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية أي البرلمان، بموجب جميع الدساتير المتعاقبة كقاعدة عامة فالسلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تحديد المقاعد المخصصة للمجالس الشعبية البلدية والولائية⁽³⁾.

إن المجالس المنتخبة على المستوى المحلي شأنها شأن البرلمان إذ لا بد فيها من وجود قانون يوضح كيفية توزيع الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المخصصة لها وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أنه لم يفرد للدوائر الانتخابية الخاصة بانتخابات المجالس المحلية قانونا مستقلا بذاته على غرار ما فعل بالنسبة للدوائر الانتخابية البرلمانية⁽⁴⁾، وإنما نص على معيار التقسيم وحدود الدوائر الانتخابية

(1) - لا تأخذ كل الأنظمة في العالم بقاعدة تقسيم إقليمها إلى عدد من الوحدات الانتخابية بل هناك من الأنظمة من لا يعتمد هذا التقسيم ويعتبر أن الدولة تشكل في حد ذاتها وحدة أو دائرة انتخابية واحدة، وهذا ما يعرف بأسلوب الدائرة الواحدة. لمزيد من التفصيل انظر: نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان (الأردن)، 2006، ص 303.

(2) - فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 101.

(3) - انظر المادة 142 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، مصدر سابق، ص 27.

(4) - شهدت الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات البرلمانية منذ تجربة التعددية الحزبية التي عرفت الجزائر تنظيمها وتأطيرا قانونيا - انظر: القانون رقم 91-07 المؤرخ في 03 أفريل 1991 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 6 أفريل 1991، ص 470. - انظر على التوالي: الأمر 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في الانتخابات البرلمانية، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997، ص 28. الأمر رقم 12-01 المؤرخ في 13 فيفري 2012 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج، عدد 08، بتاريخ 15 فيفري 2012، ص 05.

- راجع في هذا الصدد: شوقي يعيش تمام، (التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد التاسع، ماي 2013، ص 175.

للمجالس المنتخبة محليا (المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي) في صلب قانون الانتخاب نفسه⁽¹⁾.

والجدير بالذكر أن الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية قبل صدور القانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات (الملغى) أي قبل مرحلة التعددية الحزبية كانت تنظم بموجب نصوص خاصة⁽²⁾.

وقد اعتمد المشرع الجزائري في ضبط الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية على قاعدة المعيار السكاني، فيعتبر عدد السكان الأساس الذي بمقتضاه يتم تحديد عدد وحجم الدوائر الانتخابية من جهة ونطاق الدائرة وحدودها من جهة أخرى، فبالرجوع إلى قوانين الانتخابات نجدها تحدد عدد المقاعد المخصصة للمجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية بحسب الكثافة السكانية⁽³⁾، حيث نص القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات على أن عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتغير حسب عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكن والإسكان الأخير، حيث نص فيما يتعلق بعدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية على الشروط التالية⁽⁴⁾:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة،
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة،
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 001.20 و 50.000 نسمة،
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة،
- 33 عضوا في البلديات التي تراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة،

(1) - انظر: المادتين 80، 82 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 20.

(2) - انظر على سبيل المثال: المرسوم رقم 84-335 المؤرخ في 10 نوفمبر 1984 المتضمن استدعاء مجموع الناخبين وتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات المجالس الشعبية البلدية، ج ر ج ج، عدد 56، بتاريخ 11 نوفمبر 1984، ص 1879. وكذلك المرسوم رقم 84-336 المؤرخ في 10 نوفمبر 1984 المتضمن استدعاء مجموع الناخبين وتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات المجالس الشعبية الولائية، ج ر ج ج، عدد 56، بتاريخ 11 نوفمبر 1984، ص 1906.

(3) - انظر على سبيل المثال: نص المادتين 81، 83 من القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 32، بتاريخ 07 أوت 1989، ص 855. وكذلك نص المادتين 97، 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997، ص 14.

(4) - انظر: المادة 80 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 20.

-43 عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه.

أما بالنسبة للدوائر الانتخابية الخاصة بالمجالس الشعبية الولائية، نص المشرع على تغيير عدد الدوائر حسب تغيير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن والإسكان الأخير وضمن الشروط التالية⁽¹⁾:

-35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة،

-39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.000 و 650.000 نسمة،

- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة،

- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة،

-51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة،

- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.001 نسمة.

الفرع الثالث: فاعلية تقسيم الدوائر الانتخابية في الجزائر

تعد مسألة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، إحدى أهم المراحل التحضيرية للعملية الانتخابية وتكمن الأهمية في كون الدائرة الانتخابية أداة تضمن السير الحسن والنزاهة للعملية الانتخابية، وتعتبر هذه المسألة من أهم العوامل المؤثرة في العملية الانتخابية لما يمثلها هذا التقسيم من عدالة ومساواة في ممارسة الحقوق السياسية داخل الدولة.

وكما تطرقنا سابقا، اعتمد المشرع الجزائري على معيار الكثافة السكانية لتحديد حجم المجالس الشعبية المحلية ولم يأخذ بمعيار الأهمية أو التقارب في التطور، لأن تحقيق التنمية الشاملة يفترض عدم التمييز بين المناطق على أساس أهميتها، بل بالعكس من ذلك قد تحتاج المناطق الفقيرة لمجلس لا يقل أهمية عن المناطق المتطورة للقيام بمهمة التنمية السريعة، لذا نتساءل عن مدى تكريس التنظيم الذي اعتمده المشرع في تحديد الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية لمبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية؟

أخذ المشرع بحجم المجلس المتغير حسب التعداد السكاني الذي يجري دوريا، ليبقى المجلس ممثلا فعليا للسكان، وفي حالة تزايد عدد السكان يتم إضافة أعضاء آخرين بقدر نسبة الزيادة⁽²⁾ دون

(1) - انظر: المادة 82 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 20.

(2) - انظر على سبيل المثال: المرسوم التنفيذي رقم 97-278 المؤرخ في 26 جويلية 1997 الذي يحدد كيفية تطبيق أحكام المادتين 97 و 99 من الأمر رقم 97-07، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 27 جويلية 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 02-232 المؤرخ في 8 جويلية 2002، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 10 جويلية 2002.

أن تتعدى الزيادة الحد الأقصى لها والمقدرة بـ 43 عضواً بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية و55 عضواً بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية.

إن تقييم مدى ملائمة حجم المجالس الشعبية المحلية - الذي اعتمده المشرع الجزائري - لتحقيق الديمقراطية، تقتضي العودة إلى مختلف القوانين التي أطرت نظام الانتخابات التي يطغى عليها عامل الزيادة تارة وعامل النقصان تارة أخرى في حجم الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية.

وباستقراء نصوص قانون الانتخابات لسنة 1980، القانون رقم 80-08⁽¹⁾ (الملغى) نجد أن عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتراوح بين 11 عضواً و51 عضواً وفيما يخص البلديات التي يبلغ عدد سكانها أكثر من 200 ألف نسمة يزداد في عدد أعضاء المجالس نائبان مقابل كل مجموعة إضافية تتألف من 50.000 نسمة⁽²⁾، أما بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية فيتراوح عدد أعضائها بين 35 عضواً و55 عضواً⁽³⁾، ونحن نرى أن المشرع قد رفع من عدد المقاعد بشكل كبير، مما قد يعطل مصالح المواطنين، ويؤدي في الغالب إلى البطيء في اتخاذ القرارات، نتيجة الصراعات وعدم الاتفاق على قرار محدد.

أما بالنسبة للعدد الذي جاء به القانون رقم 89-13 المتعلق بنظام الانتخابات والذي احتفظ به الأمر 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات فيتراوح بين 7 أعضاء و33 عضو في المجالس الشعبية البلدية، وبين 35 عضو و55 عضو في المجالس الشعبية الولائية⁽⁴⁾، فنلاحظ أن المشرع قلص من عدد أعضاء الهيئتين عما كان معمول به في القانون السابق لسنة 1980 مما يجعل هذا الحجم غير كافي للتمثيل الحقيقي خاصة على مستوى البلدية، وبالرجوع إلى القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات فنجد أن المشرع قد عمل على زيادة وتكثيف أعضاء المجالس الشعبية المحلية، حيث رفع من حصة كل مجلس شعبي بلدي عما كان عليه الحال في ظل الأمر 97-07 مراعيًا في ذلك التعداد السكاني لكل بلدية وفق ذات النسب المقدمة أعلاه، وهو ذات التوجه الذي تبناه قانون الانتخابات الأخير لسنة 2016.

(1) - القانون رقم 80-08 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 28 أكتوبر 1980.

(2) - انظر: المادة 75 من القانون نفسه، ص 1603.

(3) - انظر: المادة 89 من القانون نفسه، ص 1604.

(4) - انظر على التوالي: المادتين 81، 83 من القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، ص 855، 856. والمادتين: 97، 99 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 14، 15.

إن الديمقراطية تتجسد من خلال حسن تمثيل المواطن ومنحه القدرة على المشاركة في تسيير شؤونه المحلية⁽¹⁾، غير أن وجود عدد كبير من المنتخبين المحليين في المجلس قد يشكل عائقاً للإدارة الجيدة، ذلك أن العدد الكبير قد يحُول دون النقاش البناء ويعيق اتخاذ القرار في الوقت المناسب لأن الإدارة الحاسمة تفترض مجلساً صغيراً، ونحن نميل من جانبنا إلى التقسيم الذي اعتمده المشرع في تحديد الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية ولا شك أن هذه الزيادة التي جاء بها القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات ووكرسها قانون 2016 من شأنها أن تكرس مبدأ المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وتمكن أكبر عدد من سكان الإقليم من المشاركة.

وعموماً يمكن القول أن حجم العضوية بالمجالس الشعبية المحلية يميل إلى الاعتدال كما هو الحال في بعض الأنظمة المقارنة كالنظام الفرنسي والمصري، مع الإشارة أن هذا الاعتدال ضروري لتحقيق التوازن بين الاعتبارات الإدارية والسياسية في الدولة⁽²⁾.

(1) نصت المادة 15 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 8، على: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"، كما نصت المادة 16 منه، على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

(2) - فريدة مزياني، مرجع سابق، ص 107.

المبحث الثاني: الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية والحملة الانتخابية

تعد الانتخابات عملية حضارية الهدف منها مشاركة الشعب في اختيار من يراه مؤهلاً لتسلم الحكم على نحو سلمي، بعيداً عن العنف والفضى والتسلط، فهي التي يجب أن تسمح للفرد بإبداء الرأي بحرية تامة وعلنية⁽¹⁾، من هذا المنطلق يعتبر الانتخاب والترشح حقان متكاملان لا تقوم العملية الانتخابية بواحد منهما دون الآخر، والحق لا ينعقد ولا يكون نافذاً إذا لم تتوفر الحرية ابتداءً، لذلك تحرص كثير من دساتير الدول المعاصرة على كفالة حرية الترشح وتمكين المواطنين من ممارستها⁽²⁾.

وعليه يعد الترشح أحد أهم وسائل المشاركة السياسية⁽³⁾ للمواطن، ومن أهم المبادئ الدستورية التي تسعى الدول إلى إرسائها ووضعها موضع التطبيق وتحرص دوماً على الالتزام بتحقيق مضمونها، لذلك نجد أن أغلب دساتير الدول تنص على حق كل مواطن في ممارسة حقوقه السياسية ومنها حق الترشح وتحيل عملية تنظيمها إلى القوانين الانتخابية، وبالرجوع إلى القانون 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات نجده قد أولى اهتماماً كبيراً لهذه العملية من حيث وضع مجموعة من الضوابط أو الشروط التي يجب أن تتوفر في من يرغب في ترشيح نفسه، وكذا حدد مجموعة من الإجراءات التي يلتزم المتقدم إلى الترشح باتباعها، حتى تدخل العملية الانتخابية في إجراء آخر يعد من أهم الإجراءات الموضوعية الممهدة للعملية الانتخابية وهو الحملة الانتخابية.

وفي سبيل الوقوف بشكل مفصل ومعق على هاذين الإجراءين، يقتضي الأمر منا محاولة تحديد الإطار القانوني لحق الترشح (المطلب الثاني)، وهذا ليتسنى لنا فيما بعد التطرق إلى الحملة الانتخابية والأحكام القانونية الناظمة لها خاصة بعد حجم التعديلات التي عرفتها هذه المرحلة بموجب قانون الانتخاب الأخير وتعديله لسنة 2019 واستحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وما تتمتع به من صلاحيات في هذا الشأن (المطلب الثالث).

(1) - سهام عباسي، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013، 2014، ص 5.

(2) - بوزيد بن محمود، الضمانات القانونية لانتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012-2013، ص 38.

(3) - تعد المشاركة السياسية الأساس الذي تقوم عليه الديمقراطية وقد تعددت التعاريف المعطاة لها، وعموماً يمكن القول بأن المشاركة السياسية هي إعطاء المواطنين الفرص المتكافئة لصياغة شكل الحكم والإسهام في تقرير مصير دولتهم على النحو الذي يريدونه. لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد:

- حسين بهاز، (الظاهرة الانتخابية بين إشكالية التمثيل والمشاركة السياسية والتحول الديمقراطي)، مقال من كتاب الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2013، ص 170.

المطلب الأول: مبدأ حرية الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية

تقتضي المشاركة السياسية المحلية الدور الإيجابي للفرد سواء من خلال مشاركته في اختيار ممثليه في المجالس المحلية، فيحق لكل مواطن تتوافر فيه الشروط المطلوبة قانونا التعبير عن إرادته، أو من خلال الترشح لعضوية المجالس المحلية، ويعد حق الترشح من الحقوق السياسية التي يكون موضوعها المساهمة في التعبير عن الإرادة العامة والمشاركة في إدارة شؤون الحكم في الدولة، ونظرا لأهمية إقرار هذا الحق اهتم المجتمع الدولي بهذا الحق وحاول بلورته في موثيق دولية في محاولة منها لإضفاء الحماية الدولية عليه، كما اهتم المشرع الجزائري بهذا الحق و حاول حمايته من خلال مجموعة من الضمانات والآليات المنصوص عليها في النظام التشريعي⁽¹⁾.

وإذا كان الترشح شرط مفروض على كل من يرغب الدخول في المنافسة الانتخابية المتعلقة بتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية، يكون لزاما علينا أن نتناول مفهوم حق الترشح (الفرع الأول)، ثم البحث عن الأساس الدستوري لهذا الحق في التشريع الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الترشح

لا يمكن القول أن هناك دولة فيها نظام يسعى إلى تحقيق الديمقراطية دون أن يكون للمواطنين فيها الحق في الترشح والانتخاب في مجالسها المحلية، وانطلاقا من أن البلدية هي القاعدة الأساسية لمؤسسات الدولة، فإن ممارسة الديمقراطية على المستوى الوطني (الانتخاب والترشح للبرلمان) يجب أن تبدأ ممارستها على مستوى القاعدة حيث تكون الأمور أكثر بساطة فيما يتعلق باختيار المرشحين وأكثر التصاقا بالحاجات اليومية للمواطن⁽²⁾.

يعد الترشح إجراء من إجراءات العملية الانتخابية وأحد الأعمال التحضيرية التي تسبق الاقتراع مباشرة، فحتى تستطيع الهيئة الناخبة ممارسة الدور المنوط بها في اختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فإن ذلك يستلزم تقديم هؤلاء الأخيرين لأنفسهم بصفتهم مرشحين لتولي هذه المناصب، من هنا يمكن تعريف الترشح⁽³⁾ بأنه عمل قانوني يعبر فيه الفرد صراحة وبصفة رسمية أمام الجهات

(1) - أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 161.

(2) - نادية خلفه، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية - دراسة بعض الحقوق السياسية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009، 2010، ص 219.

(3) - الترشح لغة: من فعل ترشح، بمعنى تأهل و تهيأ للانتخابات، أي قدم نفسه لها ليختاره الناخبون ممثلا لهم. والمترشح هو من يرشح نفسه للانتخابات أو لمنصب من المناصب.

- علي بن هادية، بن لحسن البليش، بن الحاج يحي، القاموس الجديد للطلاب، ط 04، الشركة الوطنية للتوزيع، الجزائر، 1983، ص 184.

المختصة عن إرادته في التقدم لشغل المنصب المطلوب شغله بالانتخاب، فهو إجراء من إجراءات العملية الانتخابية يتم بمقتضاه اكتساب المواطن الصفة والصلاحية المؤهلين له الخوض في المنافسة الانتخابية والسعي للحصول على أصوات الناخبين من أجل الفوز بالمنصب المطلوب شغله بالانتخاب⁽¹⁾.

فالترشح هو الآلية التي يقوم من خلالها الشخص بتسجيل اسمه في قوائم المرشحين المعدة إعلاناً منه لرغبته في المشاركة في الانتخابات، والترشح من أهم الحقوق السياسية للمواطن، وهو الحق الذي يعطى لكل فرد في الدولة في أن يرشح نفسه لتولي المناصب الرسمية التي نص الدستور أو القانون على إمكانية وصولها أو الوصول إليها عن طريق الانتخاب، ومنها العضوية للمجالس الشعبية المحلية⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أن معظم الدساتير والقوانين لم تضع تعريف الترشح، واكتفت بالنص على إجراءات ممارسة حق الترشح والشروط الواجب توافرها فيمن يمارسه، والسبل التي يمكن أن يسلكها من حرم من التمتع به، وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الترشح على أنه إبداء الناخب لرغبته الصريحة للمشاركة في الانتخابات بغرض تولي مناصب محلية أو وطنية نيابية أو رئاسية⁽³⁾، فهو حق من الحقوق السياسية يمارس على أساس المساواة بين المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط الموضوعية والشكلية المنصوص عليها في الدساتير والقوانين الانتخابية⁽⁴⁾.

أي أن الراغب في تولي عضوية المجالس المحلية عليه أن يلجأ للشعب، باعتبار أن تحويل السلطة يتطلب الانتقاء من بين من يرغبون في العضوية لكي يفضي الوضع السياسي أو القانوني إلى استقرار المؤسسات الدستورية⁽⁵⁾، وهو ما لا يمكن تحقيقه إلا من خلال أسس الحكم الديمقراطي التي تقوم على جملة من المبادئ أهمها أنه لا يحق لأي شخص أن يحكم الآخرين دون رضائهم⁽⁶⁾.

(1) - بوزيد بن محمود، (مبدأ حرية الترشح للانتخابات الرئاسية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد السادس، جوان 2015، ص 291.

(2) - شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، مرجع سابق، ص 146.

(3) - حسينة شرون، (دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية: المراحل التحضيرية)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص 131.

(4) - سهام عباسي، مرجع سابق، ص 8.

(5) - عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 66.

(6) - محمد هلال، نحو فهم العلاقة بين الديمقراطية والحريات العامة (دراسة مقارنة للنصوص الدستورية العربية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان)، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر، ص 179.

الفرع الثاني: الأساس الدستوري لحق الترشح

يأتي حق الترشح لشغل الوظائف السياسية في مقدمة الحقوق السياسية التي كفلتها المواثيق الدولية في العصور الحديثة، بحسبانه وسيلة هامة في تولي الوظيفة السياسية في كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في أغلب دول العالم المعاصرة - وخاصة الديمقراطية منها -.

من هذا المنطلق اهتم المجتمع الدولي بحق الترشح في محاولة منه لإضفاء الحماية الدولية عليه⁽¹⁾، وبالنظر إلى هذه الأهمية التي حظي بها هذا الحق على الصعيد العالمي، حرص المشرع الجزائري على النص على كفالة هذا الحق وضمان التمتع به، وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية، نجد أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963 يقضي في نص المادة 27 منه على أن: "السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام ومباشر وسري لمدة خمسة سنين"⁽²⁾، ما يلاحظ على هذا النص أنه جعل من جبهة التحرير الوطني هي الحزب الطلائعي الوحيد في البلاد.

وبصدور هذا النص الدستوري لم يسمح بتشكيل أو اعتماد أي جمعية أو حزب سياسي أو أي نشاط ذو صبغة سياسية في تلك الفترة⁽³⁾، أما فيما يخص الانتخابات المحلية فبعد الاستقلال مباشرة عانت الوحدات المحلية وخاصة البلديات من فراغ تام من العنصر البشري ومن الناحية التقنية والمالية⁽⁴⁾، وبصدور قانون البلدية في سنة 1967 تحت رقم 67-24، وقبله صدر ميثاق البلدية في أكتوبر 1966، نجد أنهما لم يخرجوا عما جاء به دستور 1963 حيث أكدوا على ضرورة أن ينتخب أعضاء المجالس الشعبية البلدية من قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب ويكون عددهم مساويا

(1) - انظر على سبيل المثال: نص المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي جاء فيه: "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من أوجه التمييز المذكورة في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: 1 - أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية، 2- أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري". منشور على الموقع الإلكتروني: www.un.org تاريخ الزيارة 2015/12/30.

وانضمت الجزائر إلى هذه الاتفاقية سنة 1989 بمقتضى القانون رقم 89-08 المؤرخ في 15 أبريل 1989 المتضمن الموافقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ج ر ج ج، عدد 17، بتاريخ 26 أبريل 1989، ص 450.

(2) - المادة 27 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، عدد 63.

(3) - أحمد سويقات، (التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004)، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، العدد 04، 2006، ص 123.

(4) - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 101.

لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها، ويكون الانتخاب مباشرا عاما وسريا⁽¹⁾، وتبعه قانون الولاية في سنة 1969 وقد تضمن نفس القواعد السابق الإشارة إليها⁽²⁾.

وفي نفس السياق تضمنت مواد دستور 1976 نفس القواعد التي جاء بها دستور 1963، حيث نصت المادة 58 منه على ما يلي: "يعد كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية، ناخبا وقابلا للانتخاب عليه"⁽³⁾، رغم هذا النص الذي يؤكد أحقية الفرد في الترشح للانتخابات شريطة تمتعه بالحقوق المقررة قانونا جاءت أحكام المادة 102 مقيدة للحق في الترشح حيث نصت على ضرورة إسناد الوظائف العليا في الدولة لحزب جبهة التحرير الوطني، وجاءت المادة 105 من دستور 1976 مؤكدة على هيمنة الحزب الحاكم على كافة الوظائف حيث جاء في فقرتها الثالثة: "يقترح المرشح من طرف جبهة التحرير الوطني..."⁽⁴⁾، أما بالنسبة لاختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية فنص دستور 1976 على مبدأ أولوية اختيار العمال والفلاحين للترشح⁽⁵⁾.

وتطبيقا لأحكام الدستور صدر القانون رقم 80-88 المتضمن قانون الانتخابات، قاضيا في مادته 66 بأن تكون هناك قائمة وحيدة للمرشحين للانتخابات التشريعية والمحلية يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني، تشتمل هذه القائمة على عدد من المرشحين يساوي ضعف المقاعد المطلوب شغلها في المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽⁶⁾.

يتضح مما ذكر أنفا أن حق الترشح خلال دستور 1963 ودستور 1976 كان امتياز يحتكره الحزب الحاكم⁽⁷⁾، وفي ظل هذه المرحلة بقي الترشح ضمن نصوص الدستور مجرد شعار نظري لا غير فمن الناحية الواقعية كان هذا الحق محصورا أو مقيدا⁽⁸⁾، وعليه فإن الترشح خلال هذه الفترة كان خاضعا لمبدأ الأحادية الذي كان يعتبر بمثابة حجر الزاوية في النظام السياسي الجزائري⁽⁹⁾.

(1) - المادة 34 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1966 المتضمن القانون البلدي، ج ر ج ج، عدد 06، بتاريخ 18 جانفي 1967، ص 96.

(2) - انظر: الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 23 ماي 1969، ص 514.

(3) - المادة 58 الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، ج ر ج ج، عدد 94، بتاريخ 24 نوفمبر 1976، ص 1303.

(4) - انظر: المادتين 102 و105 من المصدر نفسه، ص ص 1310، 1311.

(5) - انظر: المادة 8 من المصدر نفسه، ص 1294.

(6) - المادة 66 من القانون رقم 80-88 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، ص 1602.

(7) - بوزيد بن محمود، مرجع سابق، ص 293.

(8) - أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 171.

(9) - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 24.

وبصدور دستور 1989 الذي أقر مبدأ التعددية الحزبية رسمياً في الجزائر، ومن ثم تكريس الحق في إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي⁽¹⁾، دخلت الجزائر في جملة من التغييرات التي انتهجها النظام السياسي وعمل على تنفيذها بشكل رسمي وقد شهدت الساحة السياسية منذ صدور هذا الدستور عدة إصلاحات وأحداث لعل أبرزها فتح الترشح، وقد نص في مادته 10 على أن: "الشعب حر في اختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور و قانون الانتخابات"⁽²⁾، كما نصت المادة 47 على كفالة حق الترشح لكل مواطن تتوافر فيه الشروط القانونية حيث جاء في نص المادة: " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب"، وكرست المادة 48 مبدأ مساواة جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شرط غير تلك التي يحددها القانون.

ما يلاحظ على هذا الدستور غياب النصوص التي كانت تقيد حق الترشح بموافقة حزب جبهة التحرير الوطني، والذي كانت بموجبه الانتخابات تنقذ إلى عنصر التنافس بين الاتجاهات فبصدور هذا الدستور أصبح الانتخاب حراً وليس محتكراً من قبل أي تنظيم سياسي، وفرض انتقال النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية ضرورة إعادة النظر في مجمل القوانين التي تحكم العملية الانتخابية، إذ بدأ العمل على التجسيد القانوني لنظام التعددية الحزبية بإصدار قانون الانتخابات في 07 أوت 1989⁽³⁾ الذي أكد على فتح الترشح للمجالس المحلية لجميع المواطنين وألغى شرط الترشح باسم جبهة التحرير الوطني حسب ما نصت عليه المادة 66 منه.

وبصدور دستور 1996 الذي أكد على المبادئ السابقة التي نص عليها دستور 1989 فيما يخص حق الترشح، حيث تنص المادة 50 منه على أنه: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب"⁽⁴⁾، و بهذا يكون المشرع قد حرص في هذا الدستور على تفعيل حق الترشح بما يسمح لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية بأن يرشح نفسه للانتخابات المحلية، وهو ما أكدته الأمر 07- 97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات⁽⁵⁾، وبصدور القانون العضوي رقم

(1) - المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، بتاريخ 1 مارس 1989، ص 239.

(2) - المادة 10 من المصدر نفسه، ص 237.

(3) - القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق.

(4) - المادة 50 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، بتاريخ 8 ديسمبر 1996، ص 13.

(5) - انظر: المادة 82 من الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، مرجع سابق، ص 12.

01-12 نجده قد فتح باب الترشح لكل مواطن استوفى الشروط القانونية سواء كانت هذه الترشيحات حزبية أو حرة⁽¹⁾، وهو ما أخذ به كذلك قانون الانتخابات لسنة 2016 بموجب المادة 73 منه.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن كفالة حق الترشح في الجزائر، لم تتم إلا بعد عام 1989 وذلك بالنظر إلى أنه في هذه المرحلة تم النص على منح حق الترشح على أساس من المساواة لجميع المواطنين متى توافرت فيهم الشروط القانونية، بخلاف المرحلة السابقة لعام 1989 التي كانت فيها ممارسة حق الترشح تقتصر بالانتماء إلى حزب جبهة التحرير الوطني⁽²⁾.

المطلب الثاني: التنظيم القانوني لشروط وإجراءات الترشح

إذا كان الاتجاه الغالب في الفكر الديمقراطي المعاصر يسعى نحو توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخاب تطبيقاً لمبدأ الاقتراع العام، فإن ذلك يقتضي أيضاً تبني مبدأ الترشح العام من أجل كفالة ممارسة فعالة لحق الترشح، لكن ذلك لا يعني بحال من الأحوال أن يخلو حق الترشح من شروط قانونية تنظمه، ولما كانت مهمة النائب في المجالس المنتخبة أكبر وأدق من مهمة الناخب، كان طبيعياً أن تكون الشروط التي يستلزم القانون توافرها في المرشح أشد من تلك التي يشترطها في الناخب⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس درجت تشريعات الدول المختلفة، وهي بصدد تنظيمها لحق الترشح على تحديد شروط موضوعية عامة يجب توافرها في من يرغب للترشح لعضوية المجالس المنتخبة والتي لا تتنافى ولا تتعارض مع مبدأ عمومية الترشح، كما تشترط التشريعات الانتخابية ضرورة إتباع مجموعة من الإجراءات، حيث ينبغي على كل من تتوافر فيه الشروط القانونية ويرغب في ترشيح نفسه لعضوية المجالس الشعبية المحلية أن يقوم باستيفاء بعض الإجراءات التي يتطلبها القانون للكشف عن رغبته في الترشح⁽⁴⁾.

وفي سبيل الوقوف بشكل مفصل ومعمق عند المعنى السابق، يقتضي الأمر أن نتناول بشكل مستقل الشروط الموضوعية للترشح لانتخابات المجالس المحلية (الفرع الأول)، ومن ثم لا بد من الوقوف عند حق المرأة في الترشح لعضوية المجالس المنتخبة (الفرع الثاني)، وإجراءات ممارسة الحق في الترشح (الفرع الثالث).

(1) - انظر: المادة 72 من القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 18.

(2) - محمد نعرورة، المرجع السابق، ص 32.

(3) - سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات: ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، دار دجلة، الأردن، 2009، ص 235.

(4) - المرجع نفسه، ص 939.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية للترشح لانتخابات المجالس المحلية

تعد حرية الترشح هي الأصل في النظم التي تأخذ بالديمقراطية التمثيلية، وتحديدًا بشروط معقولة لا يعتبر عائقًا لتولي مهمة انتخابية، وبالعكس من ذلك تقييدها إلى حدود بعيدة يعتبر من سمات النظم الاستبدادية، وعلى هذا الأساس نعني بالشروط العامة للترشح تلك المقاييس الموضوعية التي يشترط المشرع توافرها في كل راغب في المشاركة في خوض غمار معركة انتخابية، وهي شروط عامة ومجردة لأنها لا تخص مركزًا قانونيًا محددًا بذاته⁽¹⁾.

وعلى غرار بعض الدساتير التي تتولى وضع شروط تقييد هذا المبدأ وتترك للمشرع القيام بتحديد طائفة من الشروط الموضوعية⁽²⁾، فإن المؤسس الدستوري الجزائري كذلك فضل ترك هذه المهمة للمشرع، مكتفياً في ذلك بوضع عدة ضوابط تقييد من سلطة هذا الأخير، وفي هذا الإطار جاء قانون الانتخابات محددًا لمجموعة من الشروط أوجب توافرها في كل من يرغب في الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية كما حدد حالات عدم القابلية للترشح للانتخابات المحلية.

وبالرجوع إلى المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات نجدها تحدد جملة من الشروط الموضوعية الواجب توافرها في الناخب، يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: أن يكون المترشح ناخباً

يعد الانتخاب حقًا مكفولًا دستورياً فلكل مواطن جزائري وجزائرية تتوفر فيه الشروط المحددة قانوناً أن ينتخب وينتخب، وأول هذه الشروط أن يكون المرشح مستوفياً للشروط المطلوبة في المادة 03 المذكورة في الهامش أدناه⁽³⁾.

(1) - عبد المومن عبد الوهاب، النظام الانتخابية في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الألفية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 65.

(2) - ففي فرنسا نص الدستور في المادة 25 منه على أن: "يحدد بقانون أساسي مدة كل مجلس وعدد أعضائه ومكافآتهم وشروط الترشح وموانعه..." وهذا يتعلق بالانتخابات البرلمانية، أما بالنسبة للانتخابات الأخرى فإن القوانين العادية هي التي تحدد شروطها وتنظيمها، أما الدستور المصري فقد نصت المادة 88 منه على أن: "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب..."، وعلى خلاف هذه الدول التي تركت مهمة تحديد شروط الترشح لتشريعاتها هناك بعض الدول ضمنت شروط الترشح الخاصة بعضوية المجالس المنتخبة ضمن مواد دستورها. لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد: سعد العبدلي، مرجع سابق، ص 236. وكذلك عفيفي كامل عفيفي، مرجع سابق، ص 910.

(3) - نصت المادة 03 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، على: "يعد ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانين عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به".

وهي الشروط التي تتوفر في الشخص حتى يعتبر ناخبا، وتتمثل في: بلوغ سن الثامنة عشر كاملة، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وانتفاء حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به، هذه الشروط سبق وأن تكلمنا عنها في المبحث السابق، فلا داعي لتكرارها.

ثانيا: شرط السن

إذا كانت القاعدة العامة هي حرية الترشح، فإن أهمية وثقل المهام التي سيتولاها المرشحون بعد فوزهم في الانتخابات تستوجب أن يكونوا قد بلغوا مرحلة من العمر تؤهلهم للقيام بتلك الأعباء، لذلك نجد أغلب الدساتير والقوانين الانتخابية تشترط سنا في النائب يكون أعلى من سن الناخب، وذلك حتى يكون أكثر خبرة و نضجا، ولمراعاة الواجبات الملقاة على عاتقه، وما يلاحظ في هذا الخصوص أنه كلما زادت صيغة الدستور الديمقراطية كلما خفض السن، والعكس صحيح⁽¹⁾، وتختلف الدول فيما بينها في تنظيم سن الترشح فبعضها يميل إلى توحيد هذا السن في كافة أنواع الانتخاب بجعله سنا واحدا كما هو الحال عليه في فرنسا حيث حدد بـ 23 سنة بالنسبة لمنصب رئيس الجمهورية ومجلس النواب وحتى بالنسبة للعضوية في البرلمان الأوروبي وذلك طبقا للمادة 44 من لائحة الانتخاب⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده لم يخرج عن القاعدة السابقة التي ترفع من السن القانوني للترشح مقارنة بالسن المطلوب في الناخب، وفي هذا السياق اشترط المشرع في المترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية أن يكون بالغا 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع⁽³⁾، وتجدر الإشارة إلى أن سن الترشح عرف تعديلا بداية من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات مقارنة بما كان عليه في ظل كل القوانين الانتخابية السابقة، حيث كان المشرع يشترط في المترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية بلوغه خمسة و عشرون (25) سنة كاملة يوم الاقتراع⁽⁴⁾.

بما يدل أن التعديل الجديد يخدم أكثر عنصر الشباب أو التشبيب داخل المجلس، ويوسع من جهة أخرى من نطاق المشاركة، فطالما تم تخفيض السن الانتخابي إلى 18 سنة دون سن الرشد

(1) - حسن محمد هند، منازعات انتخاب البرلمان (دراسة مقارنة)، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، 1998، ص 55.

(2) - Jean Gicquel, **droit constitutionnel et institutions politique**, 16^{eme} Ed, L.G.D.J, paris (France), 2002, p 509.

(3) - المادة 79 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص ص 18، 19.

(4) - انظر على التوالي: المادة 68 من القانون رقم 80-08 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، ص 1602. والمادة 77 من القانون 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، ص 855. والمادة 93 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 14.

المدني والمقرر بـ 19 سنة، فيكون من الطبيعي فسخ مجال الالتحاق بالمجلس لفئة الشباب بتقليص السن المطلوبة⁽¹⁾، وهذا أيضا مسلك من جانب المشرع تؤيده لإيجابياته الكثيرة والمتعددة.

وعموما فإن تحديد سن الترشح للمجالس المحلية بـ 23 سنة، يفسر النهج الذي سلكه المشرع والذي يهدف إلى إشراك الشباب في هذه المجالس ليتسنى لهم اكتساب الخبرة والكفاءة اللازمة لممارسة المهام النيابية على المستوى الوطني مستقبلا، وتشجيعا منه للأحزاب السياسية والمرشحين الأحرار على تضمين قوائم الترشح لعضوية المجالس المحلية بالمرشحين الشباب نصت الفقرة الأخيرة من المادة 68 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على أن: "يمنح المقعد الأخير عندما تتساوى الأصوات التي تحصلت عليها قائمتان أو أكثر للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر".

ثالثا: شرط الجنسية

يعتبر شرط الجنسية من الشروط الضرورية للترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، حيث تعرف بأنها رابطة قانونية بين الفرد ودولة معينة، فهي رابطة انتماء وولاء بين الفرد والدولة، ومن الطبيعي أن تشترط الدولة في المرشح أن يكون متمتعا بجنسيتها إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي الحقوق السياسية ومنها حق الترشح في دولة أخرى غير دولته⁽²⁾، لذلك يعتبر قصر حق الترشح على المواطنين دون الأجانب من الأمور المسلم بها في مختلف الدساتير والتشريعات.

ورغم الإجماع على وجوب توافر شرط الجنسية في المرشح، فالاختلاف يثور بشأن التفرقة بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، ففي الوقت الذي لم تفرق بينهما بعض التشريعات⁽³⁾، فإن البعض الآخر يحرم ذوي الجنسية المكتسبة من الترشح نهائيا، في حين ذهب فريق ثالث إلى السماح لهم بالترشح، لكن بعد مرور فترة زمنية محددة يتم اختبارهم فيها، للتأكد من مدى إخلاصهم لوطنهم الجديد و مدى صدق ولائهم له⁽⁴⁾.

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 174.

(2) - سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص 238.

(3) - ففي فرنسا جعلت حيازة الجنسية الفرنسية شرطا ضروريا للمرشح كما هي شرط للناخب، بيد أنه تمت التفرقة في هذا الخصوص بين حائزي الجنسية الأصلية ومكتسبي الجنسية الفرنسية عن طريق التجنس، حيث يباح للأوليين أن يقوموا بترشيح أنفسهم لعضوية المجالس النيابية متى توافرت لديهم الشروط الأخرى، أما المتجنسون فلم يكن لهم الحق في خلال مدة عشرة سنوات في الالتحاق بالوظائف أو الترشح للانتخابات، ولكن القوانين الصادرة في ديسمبر 1983 جعلت للمتجنسين والنساء اللاتي يكتسبن الجنسية عن طريق الزواج الحق في الانتخاب طبقا لقاعدة عامة أعلنتها المادة 80 من قانون الجنسية لسنة 1983. لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد: سعد مظلوم العبدلي، المرجع السابق، ص 283. وأحمد بنيني، مرجع سابق، ص 187.

(4) - نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 286.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أنه لم يشترط توافر الجنسية الجزائرية الأصلية في المرشح للمجالس الشعبية المحلية، وعلى هذا تعد الجنسية الجزائرية شرطاً على كل مترشح للعضوية في المجالس الشعبية البلدية والولائية، سواء كانت أصلية أو مكتسبة⁽¹⁾.

ويرى بعض الباحثين أنه كان من الأفضل النص على شرط الجنسية الأصلية في عضوية المجالس الشعبية المحلية كما كان قد فعل المشرع في القانون 89-13 (الملغى)⁽²⁾ والذي نص على شرط الجنسية الأصلية للمرشح في الانتخابات الخاصة بالبرلمان، ومبرر ذلك هو الحفاظ على تماسك المجتمع ووحدة⁽³⁾.

رابعاً: إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها

تعتبر الخدمة الوطنية واجباً على جميع الأشخاص المتمتعين بالجنسية الجزائرية والمكملين 19 عاماً من عمرهم، فهي واجب يسري على قدم المساواة اتجاه الجميع⁽⁴⁾، وتكاد تجمع التشريعات الحديثة على شرط أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها لممارسة حق الترشح، والمقصود بهذا الحق أن يوضح المعنى حالته ووضعيته إزاء أداء واجب الخدمة الوطنية⁽⁵⁾، وعلى هذا الأساس أوجب المشرع الجزائري على المرشح أن يثبت أداءه لواجب الخدمة الوطنية⁽⁶⁾، لأن أداء الخدمة الوطنية يعد واجباً مقدساً يرتبط بالمصالح العليا للبلاد، وتمليه نصوص الدستور وقوانين الجمهورية⁽⁷⁾.

فالأشخاص الذين يخلون بواجباتهم اتجاه وطنهم بتهربهم من أداء واجب الخدمة الوطنية يكونوا قد أثبتوا أنهم فاقدوا عنصر الأمانة والثقة وبالنتيجة تمثل الأمة، لذلك تم استبعاد هذه الطائفة من المواطنين من الترشح للانتخابات المحلية⁽⁸⁾، ولم يستثن من هذا الشرط الأشخاص المؤجلين، فإذا كان الشخص المعني في حالة تأجيل لأي سبب قانوني، فإنه لا يسمح له بالترشح للعضوية في المجالس

(1) - انظر المادة 79 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 19، 20. وكذلك المادة 15 من الأمر 70 - 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، مصدر سابق، ص 1572.

(2) - انظر المادة 86 من القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، ص 856.

(3) - مولاي هاشمي، (تطور شروط الترشح للمجالس المنتخبة في الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد 12، جانفي 2015، ص 194.

(4) - المادة 01 من الأمر رقم 74-103 المتضمن قانون الخدمة الوطنية، ج ر ج ج، عدد 99، بتاريخ 10 ديسمبر 1974، ص 1252، المعدل والمتمم.

(5) - سهام عباسي، مرجع سابق، ص 99.

(6) - المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-01 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 18، 19.

(7) - انظر المواد: 75، 76 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 15.

(8) - أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 192.

الشعبية ومن ثم يشترط في المترشح أن يكون معفيا من أداء الخدمة أو أن يكون قد أداها فعلا، فلا يتصور التحاق شخص بالمجلس منتخبا وعضوا به، ثم زوال الصفة عنه باستدعائه للخدمة الوطنية واستخلافه بعضو آخر، لا شك أن هذه الطريقة والأسلوب لا تخدم استقرار المجالس المنتخبة، لذا وجب على المترشح أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الانتخابي لم يتطرق لشرط الخدمة الوطنية في قانوني الانتخاب لسنة 1980 و1989، فلم يلزم المترشح على أداء هذا الواجب رغم النص في مواد الدستور على إلزام المواطن بحماية وصيانة استقلال الوطن والمحافظة على سيادته وسلامة ترابه، وبصدور الأمر رقم 07-97 نص المشرع صراحة على ضرورة أداء الفرد للخدمة الوطنية لاكتساب صفة المترشح العضوية بالمجالس الشعبية المحلية⁽²⁾، الأمر الذي احتفظ به المشرع في مواد القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، وكذلك في قانون الانتخاب لسنة 2016.

خامسا: شرط انتفاء حالات عدم القابلية للانتخاب

لقد عدت المادة 79 من قانون الانتخابات شروط الترشح سالفة الذكر، لكن توافر تلك الشروط في الشخص لا تكفي لقبول ترشحه، بل يجب بالإضافة إلى ذلك أن لا يكون متواجدا في أحد حالات عدم القابلية المنصوص عليها قانونا.

وخلافا للشروط العامة التي ترمي في مجملها إلى ضمان قدرة المترشح على أداء مهامه الانتخابية إن تم انتخابه، فإن هذه الشروط التي يترتب عنها عدم قابلية الانتخاب تهدف إلى ضمان نزاهة العملية الانتخابية من خلال الإبعاد عن الترشح كل شخص يمارس مهام من شأنها أن تسمح له بممارسة ضغوطات على الناخبين⁽³⁾، فحفاظا على الانتخاب أبعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح للانتخابات بالمجالس الشعبية البلدية والولائية⁽⁴⁾.

ويجب التفريق في هذا المقام بين حالات عدم القابلية للترشح وحالات التنافي مع الترشح أو عدم الجمع فالأولى تقضي عدم قبول ترشح الشخص رغم توافره على جميع الشروط القانونية للترشح أما الثانية فتقضي باستقالة العضو المنتخب من وظيفته بعد فوزه في الانتخابات تطبيقا لقاعدة عدم الجمع بين العضوية ووظيفة أخرى⁽⁵⁾، وعليه فإن حالات التنافي تختلف عن حالات المنع من الترشح في

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 174.

(2) - انظر المادة 93 من الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 14.

(3) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 72.

(4) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع سابق، ص 173.

(5) - فوزي أوصديق، مرجع سابق، ص 48.

كون هذه الأخيرة تمس بالمشاركة السياسية بإسقاط الحق في الترشح، بينما تحد حالات التنافى من حق المنتخب في ممارسة عهدة سياسية بتخيره بين مواصلة التمسك بها أو ببعض الوظائف التي تتنافى معها وهذا حفاظا على حرية ممارسة العهدة⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى قانون الانتخاب نجد أن المشرع قد حدد حالات عدم القابلية للانتخاب، هذه الحالات تشترك في مجملها في فئات واحدة سواء في انتخابات المجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية، حيث يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم كل من⁽²⁾: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، الأمناء العامون للبلديات، بالإضافة إلى محاسبو الأموال البلدية كفئة غير قابلة للانتخاب بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، ومحاسبو أموال الولايات كفئة غير قابلة للانتخاب بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

ما يستخلص من هذه الحالات أنها تتعلق بحالات موضوعية تنتهي بمجرد مضي سنة على زوالها في آخر دائرة مورست فيها، وإلا كانت حالات المنع من الترشح للانتخابات المحلية تمييزية وغير مستندة لأي أساس قانوني⁽³⁾.

كما يلاحظ على هذه الحالات أنها ليست مطلقة وإنما هي نسبية محددة بالزمان والمكان⁽⁴⁾، فمن حيث الزمان تعتبر حالة عدم القابلية للترشح حالة مؤقتة، إذ تنحصر بوقت ممارسة الفئات المبينة أعلاه لوظائفهم، إلى غاية مرور مدة سنة كاملة بعد انتهاء مهامهم في دائرة الاختصاص التي يمارسون أو سبق لهم و أن مارسوا مهامهم في إطار حدودها، أما من حيث المكان فلا تمتد حالة عدم القابلية للترشح خارج دائرة الاختصاص التي يمارسون مهامهم فيها⁽⁵⁾.

سادسا: شرط المؤهل العلمي

لقد حرصت الكثير من التشريعات المقارنة على تقييد ممارسة الحق في الترشح بضرورة أن يكون المترشح على درجة معينة من التعليم والثقافة، ويقصد بهذا الشرط أن يكون المرشح حاصلًا

(1) - راجع في هذا الصدد: عبد المومن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص 76، 77.

(2) - انظر: المادتين 81، 83 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص ص 20، 21.

(3) - عبد المومن عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 74 .

(4) - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 62.

(5) - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 18.

على شهادة علمية في مستوى معين على الأقل⁽¹⁾، وهناك العديد من دول العالم تعتبر شرط المؤهل العلمي قيذا واردا على مبدأ حرية الترشح كالعراق ومصر ولبنان⁽²⁾، ذلك أن الإلمام بالقراءة والكتابة أمر ضروري لعضوية المجالس الشعبية المحلية على اختلافها حتى يستطيع العضو القيام بعمله ويطلع على التقارير والأبحاث و فحص الميزانيات وغير ذلك من الأمور التي لا يتصور قيام العضو الأمي بها على النحو المطلوب⁽³⁾، استنادا إلى أن الكفاية العلمية توفر للمنتخب قدرا من المعرفة وتسمح بفهم الشؤون العامة وترفع من مستوى الوعي السياسي لدى المنتخب، وأن المتعلم أقدر من غيره على الإلمام بالكثير من القضايا⁽⁴⁾ الأمر الذي يحقق صلاح الحكم ويرفع من مردودية المجالس الشعبية المحلية ويحسن قدرتها على التسيير⁽⁵⁾.

وبالرجوع إلى القوانين المتعلقة بنظام الانتخابات في الجزائر، نجد أن المشرع الجزائري لم يجتهد في عملية انتقاء المنتخب المحلي، بواسطة نظام الترشح للانتخابات المحلية، بل اكتفى ببعض الشروط العامة التي يمكن أن تتوفر في أي شخص، مما يولد أزمة حقيقية في مدى قدرة المنتخب المحلي على التسيير وتحمل المسؤوليات نتيجة محدودية مستواه العلمي⁽⁶⁾، فباستقراء نصوص الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات (الملغي) نجده لم يتطرق لمثل هذا الشرط ولم يعطي أي اهتمام للمستوى المعرفي أو للمؤهلات العلمية.

وبالعودة إلى القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات نجده ينص على أن يتضمن التصريح بالترشح للانتخابات المحلية المؤهلات العلمية لكل مترشح سواء كان أصلي أو مستخلف، وذلك ما أقرته المادة 72 التي جاء بها: "...يتضمن هذا التصريح الموقع من كل مترشح

(1) - ياسر عطوي عبود الزبيدي، (التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في العراق، دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العراق، السنة الثانية، العدد الثالث، 2010، ص 90.

(2) - سعد مظلوم العبدلي، مرجع سابق، ص 247.

(3) - عبد الكريم علوان، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ج 4، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2010، ص 200.

(4) - غازي كرم، **النظم السياسية والقانون الدستوري: دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة**، إثراء للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2009، ص 151.

(5) - اعتبر أنصار المساواة الديمقراطية أن اشتراط الكفاية العلمية يتناقض مع مبدأ المساواة الذي هو أساس الديمقراطية، ويحرم الأفراد من حق طبيعي أساسي، لمجرد كونهم لم يحصلوا على قدر من العلم أو الثقافة كما يحرم الأميين من الإلمام بالشؤون العامة والمشاركة في الحياة السياسية. لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد:

- أحمد عبد الحميد الخالدي، **القانون الدستوري والنظم السياسية: الديمقراطية الرئيسية دراسة مقارنة**، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011، ص 198.

(6) - فائزة يوسف، فائزة يوسف، (عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية)، **المجلة الأكاديمية للبحث القانوني**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، 2013، ص 219.

صراحة ما يأتي: الاسم واللقب والكنية إن وجدت والجنس وتاريخ الميلاد ومكانه والمهنة والعنوان الشخصي والمستوى التعليمي لكل مترشح أصلي أو مستخلف...."، ما يلاحظ على نص المادة 72 أنها تطرقت لشرط الكفاءة العلمية بشكل واسع حيث أنها لم تشترط مؤهل علمي معين في المترشح للانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية، وهذا ما يمكن اعتباره أن المشرع الجزائري اشترط في المترشح للانتخابات المحلية أن يحسن القراءة والكتابة فقط.

وما يمكن قوله في هذا المجال أنه رغم أهمية الانتخاب في تدعيم استقلالية الجماعات المحلية من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية العملية يترتب نتائج سلبية أبرزها تلك المتعلقة بضعف أغلبية المنتخبين من حيث المستوى العلمي والكفاءة وعدم قدرتهم على ممارسة الاختصاصات الموكلة لهم، فعدم تحديد مستوى علمي معين في قانون الانتخابات كشرط من شروط الترشح على المستوى المحلي غالبا ما يؤدي إلى انتخاب مجالس محلية تقتصر إلى الكفاءات والخبرات الضرورية مما يفتح المجال واسعا أمام تدخل السلطة المركزية، وبالتالي فقدان الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية، ومن أجل إصلاح الخلل يجب إعادة النظر في النظام الانتخابي القائم بصورة تفرض شروطا معينة على المترشحين تتعلق أساسا بضرورة الحصول على قدر معين من التحصيل العلمي حتى يسمح لهم بالتسيير العقلاني للشؤون المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: شرط تمثيل المرأة في المجالس المحلية

كان الجنس - إلى وقت ليس ببعيد - أحد القيود الواردة على مبدأ حرية الترشح بصفة عامة، ولكن أغلب التشريعات المعاصرة تمنح المرأة الحق في الترشح أسوة بالرجل تطبيقا لمبدأ المساواة الذي يعد من الأسس التي يقوم عليها أي نظام ديمقراطي، هذا في الوقت الذي لا تزال فيه بعض التشريعات لحد الآن تمنع المرأة من ممارسة حق الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، وإن تجنبت النص على ذلك صراحة⁽²⁾.

ونظرا لهذه الاعتبارات أصبح موضوع المشاركة السياسية للمرأة يكتسي أهمية كبيرة واهتماما من المؤسسات سواء على المستوى الدولي أو على المستوى الوطني، خصوصا مع تطور حركة حقوق الإنسان وارتباط هذه المشاركة بمستوى ديمقراطية الأنظمة السياسية، لأن الديمقراطية تعني مشاركة كل أفراد الأمة في تسيير الشؤون العامة دون تمييز بين الرجل والمرأة، فعنصر المواطنة مرتبط بحق المواطن في الانتخاب، كما هو مرتبط بحق الرجل والمرأة في الترشح للمجالس المحلية⁽³⁾.

(1) - نادية تياب، مرجع سابق، ص 25.

(2) - سعد العبدلي، مرجع سابق، ص 231.

(3) - سليمة مسراتي، (المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012، ص 190.

لهذا نجد أغلب دساتير الدول تنص على أساليب تشجع على مشاركة المرأة السياسية خاصة من خلال كفالة حقها في الترشح الذي لا يقل أهمية عن حق الانتخاب إذ يعتبر جوهر الديمقراطية الحقيقي، وعلى هذا الأساس تبنت الجزائر نظام الكوتا⁽¹⁾، أسوة ببعض النظم الديمقراطية التي اعتمدها منذ سنوات والذي يهدف إلى تخصيص نسبة من المقاعد للنساء ضمن قوائم الترشح.

وعليه فإن الثابت من القول أن قضية الكوتا النسائية شكلت محور اهتمام العديد من الباحثين السياسيين في مجال حقوق الإنسان ولاسيما المشرع الجزائري الذي اعتبره مبدئياً يحقق المساواة بين الجنسين، وأحد ركائز الحكم الراشد إذ أنه يغير من نظرة المجتمع إلى دور المرأة التقليدي كونه يكفل وجودها الفعلي في المجالس المنتخبة كمرحلة أولية للمشاركة السياسية إلى أن يتسنى لها إثبات قدرتها وكفاءتها مرحلياً في تسلم المناصب السياسية والقيادية لصنع القرار في الدولة⁽²⁾.

أولاً: العوامل الدافعة لتعزيز دور المرأة السياسي

هناك عدة عوامل ساهمت في دفع المرأة لتحل مكانة متقدمة في أولويات العمل السياسي على المستوى الوطني يمكن إجمالها فيما يلي:

أ - اهتمام القانون الدولي

حظي موضوع مشاركة المرأة في الحياة السياسية باهتمام دولي مستمر، ظهر بشكل جلي من خلال المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وحقوق المرأة، والتي يستدل من خلالها سعي المجتمع الدولي إلى تحفيز المرأة للمشاركة في الحياة العامة والسياسية، والسعي إلى إزالة كافة أشكال التمييز ضدها، والتأكيد على المساواة بين الجنسين بالقضاء على كل المعوقات التي تحول دون ذلك، فتمخض عن ذلك مجموعة من المواثيق الدولية التي تلزم الدول الموقعة عليها على احترام ما جاء فيها⁽³⁾، ومن أبرز هذه الاتفاقيات ميثاق الأمم المتحدة 1945⁽⁴⁾، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

(1) - الكوتا مصطلح لا وجود له في اللغة العربية و هي كلمة لاتينية الأصل وتعني الحصة أو النصيب، وعليه فإن نظام الكوتا النسائية بمدلوله السياسي يعني تخصيص حصة أو نصيب أو نسبة أو عدد من المقاعد في الهيئات أو المجالس المنتخبة أي هو حصة نسائية محددة مسبقاً لا بد من شغلها على الأقل. انظر: رمضان تيسمبال، (ترقية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة في الجزائر: إشكالات قانونية وديمقراطية)، مجلة المعارف، جامعة البويرة، العدد 13، ديسمبر 2012، ص 72.

(2) - كمال دلباز، أمينة مسعودي، (الهندسة الانتخابية في الجزائر: تأملات في استقلالية الإدارة وشرعية النظام السياسي)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، العدد الثالث، 2014، ص 363.

(3) - سمير بارة، (التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الثالث عشر، جوان 2015، ص 233.

(4) - منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.mfa.gov.eg>، تاريخ الزيارة: 2016/03/07.

الصادر في سنة 1948 والذي صادقت عليه الجزائر في أول دستور لها سنة 1993⁽¹⁾، اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة⁽²⁾.

بالإضافة إلى هذه الاتفاقيات صدرت جملة من الاتفاقيات والمعاهدات التي تهدف إلى تفعيل مشاركة المرأة في الحياة العامة والحياة السياسية على وجه الخصوص كالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر سنة 1966 والذي تضمنت ديباجته تأكيدا على مبدأ المساواة في الحقوق بين جميع الناس دون تمييز، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الصادرة سنة 1979 والتي جاءت لمجابهة جميع أشكال التمييز التي بقيت تطال المرأة على أساس الجنس⁽³⁾، وغيرها من الاتفاقيات، والتي كان لها أثر على الصعيد الوطني من خلال تبني مجمل هذه الاتفاقيات، ووضع قوانين تضمن تحقيق المساواة بين النساء والرجال في المجال السياسي.

ب - ضعف المشاركة السياسية للمرأة

إن نسبة كبيرة من الأفراد يتخلفون عن المشاركة السياسية سواء بالعزوف عن الإدلاء بأصواتهم أو الترشح للانتخابات، وهذه الظاهرة تشكل خطرا على الديمقراطية كون الانتخابات بهذه الصورة لا تعبر عن الإرادة الحقيقية للشعب بوجه عام، أما بوجه خاص فإن المشاركة النسائية في الحياة السياسية تعرف هي الأخرى ضعفا كبيرا و محدودية ظاهرة⁽⁴⁾، ويرجع هذا الضعف لعدة أسباب لعل أبرزها البنية الأبوية للأسرة الجزائرية إضافة إلى التنشئة الاجتماعية والإرث الثقافي وغيرها من العوامل التي كانت سببا أمام عزوف المرأة عن المشاركة السياسية⁽⁵⁾.

ثانيا: التكريس الدستوري والقانوني لحق المرأة في الترشح

نظرا لمحدودية التمثيل النسائي على مستوى المجالس المحلية، رغم اعتراف الدستور والقوانين ذات الصلة بالحقوق والحريات السياسية بمساواة الرجل والمرأة في ممارستها، بادرت الجزائر بتعديل دستوري سنة 2008 أضافت بمقتضاه المادة 31 مكرر، التي سعت من خلالها إلى تفعيل دور المرأة

(1) - نصت المادة 11 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963 على أن: "توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتنضم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري وذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي".

(2) - هادية يحيوي، (المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد التاسع، ماي 2013، ص 476.

(3) - منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www1.umn.edu>، تاريخ الزيارة: 2016/03/07.

(4) - محمد لمعيني، (دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر: دراسة نظرية وقانونية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الثاني عشر، مارس 2015، ص 294.

(5) - لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد: غازي ربابعة، (دور المرأة في المشاركة السياسية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2010، ص 170 و ما بعدها.

في الحياة السياسية حيث جاء فيها: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، يحدد قانون عضوي كليات تطبيق هذه المادة"⁽¹⁾، وقد اعتبر المجلس الدستوري بمناسبة فحصه لمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، أن هذا التعديل مستمد من المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 08 من ديباجة الدستور الذي يقضي بأن تبنى المؤسسات حتما على مشاركة جميع المواطنين والمواطنات في تسيير الشؤون العمومية وتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة وحرية الفرد والجماعة⁽²⁾.

وتطبيقا لهذا الالتزام الدستوري صدر القانون العضوي رقم 12-03⁽³⁾، الذي فرض نسب معينة خاصة بالمرأة في كل قائمة ترشيحات سواء كانت حرة أو مقدمة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية، حيث حددت المادة 02 منه النسب التالية:

1 - انتخابات المجالس الشعبية الولائية:

- 30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا.

- 35 % عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا.

2 - انتخابات المجالس الشعبية البلدية:

يجب ألا تقل نسبة مشاركة النساء في قوائم الترشح لانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية عن نسبة 30 % في المجالس الشعبية البلدية الموجودة في الدوائر وبالبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20000) نسمة.

ولضمان النسب المخصصة للمرأة في المجالس المنتخبة نص القانون العضوي 12-03 على رفض القائمة التي لم تلتزم بهذا الشرط المنصوص عليه في المادة 02، وأكد على وجوب أن يبين التصريح بالترشح المنصوص عليه في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات جنس المترشح، ونص على ضرورة أن يستخلف المترشح أو المنتخب بمترشح أو منتخب من نفس الجنس، وهذا لغرض الحفاظ على النسبة المقررة قانونا للنساء ضمن مقاعد المجالس المنتخبة⁽⁴⁾.

(1) - المادة 02 من القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

(2) - رأي المجلس الدستوري رقم: 08/01 ر. ت د / م د المؤرخ في 07 نوفمبر 2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

(3) - القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج، عدد 01، بتاريخ 14 جانفي 2012.

(4) - انظر المواد: 04، 05، 06 من القانون العضوي نفسه.

ولزيادة تفعيل مشاركة المرأة السياسية في المجالس المنتخبة، أقر القانون بإمكانية استعادة الأحزاب السياسية من مساعدات مالية خاصة من الدولة، بحسب عدد مرشحاته المنتخبات في المجالس الشعبية البلدية و الولائية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المشرع لم يمس بالنصاب القانوني المخصص للمرأة في المجالس المنتخبة واكتفى بالنص على مبدأ المناصفة بين الرجل والمرأة في مجالات أخرى غير المجال السياسي⁽²⁾.

مما سبق ذكره يمكن القول أن القانون العضوي 12-03 جاء بجملة من الضمانات الهامة التي من شأنها أن تساهم في تفعيل دور المرأة الجزائرية في الحياة السياسية، وإن كان في منظوري الشخصي يطرح إشكالات ديمقراطية كثيرة من خلال تعارضه وتناقضه مع مبدأ ديمقراطية التمثيل في المجالس المنتخبة، التي تستوجب فرض الذات من خلال طرح الأفكار واختيار البرامج الهادفة والفعالة والتي من الممكن أن تعود بالنفع على سكان الدائرة الانتخابية، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن هذا النظام يتناقض مع حق المجتمع في اختيار ممثليه اختيارا حرا ويفرض المرأة فرضا الأمر الذي يجعلها ممثلة للقانون وليست للناخبين، خاصة وإن كان القانون الجزائري قد كرس منذ الاستقلال مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة.

الفرع الثالث: إجراءات الترشح

لا يكفي في من يرغب في الترشح أن تتوفر لديه الشروط السالفة الذكر، بل عليه أن يستوفي بعض الشروط الإجرائية ليفصح من خلالها عن رغبته في الترشح، ولا تخرج تلك الإجراءات عن التقدم بطلب معين إلى السلطات المختصة خلال المواعيد التي يحددها القانون، وسوف نتناول تلك الإجراءات وأحكامها على النحو التالي:

تبدأ عملية الترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بسحب استمارة التصريح بالترشح لدى المصالح المختصة في الولاية، وتسلم الاستمارة إلى ممثل المعتمزين الترشح المخول قانونا بناء على تقديم رسالة تعلن فيها نية تكوين قائمة ترشيحات⁽³⁾.

(1) - المادة 07 من القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، مصدر سابق.

(2) - المادة 36 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 10.

(3) - انظر على التوالي: المادتين 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 12-332 المؤرخ في 06 سبتمبر 2012 المتعلق بالتصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 12 سبتمبر 2012 . وكذلك المادتين 1، 2 من المرسوم التنفيذي رقم 12-333 المؤرخ في 06 سبتمبر 2012 المتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات لصالح قوائم المترشحين الأحرار لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 12 سبتمبر 2012.

ويتم سحب هذه الاستمارة بمجرد نشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، وتحتوي استمارة التصريح بالترشح التي ينبغي أن تكون في نموذج موحد في شكل حافظة ملف جملة من البيانات والوثائق المحددة في القرار الصادر عن الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾.

ويقضي النظام الانتخابي في الجزائر أن يتم الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية عن طريق القوائم التي يجب أن تكون معتمدة من قبل حزب سياسي أو عدة أحزاب سياسية، لكنه لم يغلق إمكانية تقديم ترشيح خارج هذا الإطار وهو ما يسمى بالترشيحات الحرة⁽²⁾، فإذا تم تقديم القائمة تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، يرفق ملف ترشيح القائمة بوثيقة تزكي صراحة القائمة، يعدها الحزب أو الأحزاب السياسية المعنية⁽³⁾، أما إذا كانت القائمة المقدمة بعنوان قائمة مترشحين أحرار، فينبغي أن تدعم على الأقل بخمسين (50) توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله⁽⁴⁾.

أقر المشرع العضوي الجزائري سنة 2016 بموجب قانون الانتخابات شرطا لم تتضمنه جميع القوانين السابقة، في سعي واضح منه إلى ترشيد العملية الديمقراطية وجعل المجالس المحلية أكثر تمثيلية، خاصة بعد أن كثر عدد الأحزاب في الساحة السياسية في الجزائر، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى تشتيت أصوات الناخبين ومن ثم ضياعها، حيث ألزم الأحزاب السياسية بموجب المادة 73 من قانون الانتخابات، التي لم تحصل خلال الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من أربعة (4%) من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المعنية، وكذا تلك التي لا تتوفر على عشرة (10) منتخبين على الأقل في المجالس الشعبية المحلية للولاية المعنية، بضرورة جمع نفس عدد التوقعيات التي تجمعها القوائم الحرة.

لا يسمح لأي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة وفي حالة مخالفة ذلك، يعتبر التوقيع لاغيا ويعرضه للعقوبات المنصوص عليها في قانون الانتخابات، ويجب التصديق على التوقعيات المجمعة على استمارات تقدمها الإدارة لدى ضابط عمومي، وترفع استمارة اكتتاب التوقعيات المستوفاة الشروط

(1) - انظر على التوالي: المواد 2، 3، 4، 5 من القرار المؤرخ في 08 سبتمبر 2012 المحدد للميزات التقنية لاستمارة التصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 12 سبتمبر 2012.

(2) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ص 69، 70.

(3) - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 12 - 332 المؤرخ في 06 سبتمبر 2012 المتعلق بالتصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مصدر سابق.

(4) - المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 19.

المطلوبة قانونا من أجل اعتمادها إلى رئيس اللجنة الإدارية الانتخابية المختصة إقليميا، ويتم الاعتماد بمحضر تبلغ فوراً نسخة منه إلى ممثل القائمة المخول قانوناً (1).

ويجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية والولائية عدداً من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعدداً من المستخلفين لا يقل عن ثلاثين في المائة (30%) من عدد المقاعد المطلوب شغلها (2)، مع الأخذ بعين الاعتبار النسب المخصصة من المقاعد للمرأة والتي تم التفصيل فيها في الفرع السابق.

ويشترط في الشخص ألا يكون مرشحاً أو إضافياً في أكثر من قائمة واحدة أو في أكثر من دائرة انتخابية، وإلا قوبلت الترشيحات المودعة بالرفض، فضلاً عن العقوبات المنصوص عليها في المادة 212 من القانون العضوي 16-10، كما يشترط ألا تتضمن قائمة ترشح واحدة أكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية (3).

وقد اعتبر المشرع الانتخابي الجزائري أن إيداع القائمة التي تتوافر فيها الشروط القانونية لدى الولاية تصريحاً بالترشح، ويقدم هذا التصريح الجماعي أحد المترشحين المذكورين في القائمة (4)، كما حدد القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المدة القانونية لإيداع قوائم الترشح، والتي يجب أن تقدم قبل ستين (60) يوماً كاملة من تاريخ الاقتراع (5).

ولا يجوز إدخال أية تعديلات على قوائم الترشيحات بعد تقديمها سواء بالإضافة أو الإلغاء أو بتغيير الترتيب الوارد في القوائم باستثناء حالة الوفاة أو حصول مانع قانوني، وفي الحالتين يمنح أجل آخر لتقديم ترشيح جديد، على ألا يتجاوز هذا الأجل الشهر السابق لتاريخ الاقتراع، أما إذا تعلق الأمر بالترشح ضمن القائمة الحرة فإن اكتتاب التوقيعات المعدة يبقى صالحاً (6).

ويكون رفض أي ترشيح أو قائمة مترشحين بقرار من الوالي معللاً تعليلاً قانونياً واضحاً، وأن يبلغ هذا القرار تحت طائلة البطلان خلال عشرة (10) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ إيداع التصريح بالترشح، ويجوز للمترشح أو قائمة المترشحين الطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ تبليغ القرار، على أن تفصل المحكمة الإدارية

(1) - المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 19.

(2) - المادة 71 من القانون العضوي نفسه، ص 18.

(3) - المادتين 76، 77 من القانون العضوي نفسه، ص 19.

(4) - المادة 72 من القانون العضوي نفسه، ص 18.

(5) - المادة 74 من القانون العضوي نفسه، ص 19.

(6) - المادة 75 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

المختصة إقليميا في الطعن بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن خلال خمسة (5) أيام من تاريخ رفع الطعن، ويبلغ حكم المحكمة تلقائيا فور صدوره إلى الأطراف المعنية و إلى الوالي قصد تنفيذه (1).

المطلب الثالث: الحملة الانتخابية

تعتبر الحملة الانتخابية من المراحل الهامة لعملية انتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية، فمن خلالها يستطيع المترشحين تعريف المواطنين بأنفسهم وما يحملونه من قدرات ومؤهلات والتعبير عن أفكارهم وبرامجهم الانتخابية من أجل الحصول على تأييد الناخبين (2).

وعلى هذا الأساس يمكن تعريف الحملة الانتخابية بأنها الفترة التي تسبق موعد الانتخابات المحدد رسميا وقانونا، والتي يقوم خلالها المرشحون بعرض برامجهم السياسية على الناخبين، سعيا منهم في إقناع المواطنين بالتصويت لصالحهم يوم الاقتراع من أجل تحقيق مصالحهم العامة المشتركة (3).

وبالرغم من أهمية الدعاية الانتخابية التي تعتبر أساس الوصول إلى السلطة عن طريق الانتخاب، إلا أن حرية المرشحين والأحزاب لا تكون مطلقة على نحو يخل بالأمن والنظام العام والآداب العامة، وإنما تخضع لتنظيم لمجموعة من القواعد، ومن ثم فالمشرع وضع المبادئ التي تحكم إجراءات الحملة الانتخابية (الفرع الأول)، كما عمد المشرع إلى تحديد الوسائل القانونية التي يسمح للمرشحين استعمالها في حملاتهم الانتخابية (الفرع الثاني)، ونظرا لما تطلبه عملية الدعاية من أموال كبيرة، والاختلاف بين المرشحين من حيث الإمكانيات الخاصة بذلك، تدخل المشرع لتنظيم العملية في شقها المالي بما يحقق مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة بين المرشحين (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المبادئ التي تحكم سير الحملة الانتخابية

اهتمت التشريعات بتقرير ضمانات ومبادئ تحكم الحملات الانتخابية وتعتبر أساسا لنجاحها، والتي ينبغي على المتنافسين الالتزام بها، حيث تدور بين ضرورة احترام الضوابط العامة للحملة الانتخابية (أولا)، وحياد الإدارة باعتباره شرط لنزاهة الحملة الانتخابية (ثانيا)، وكذلك ضمان المساواة بين المترشحين (ثالثا).

(1) - المادة 78 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 19.

(2) - أحمد فاضل حسين، (التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية)، مجلة الباحث الإعلامي، كلية الإعلام، جامعة بغداد، العدد 9، 2010، ص 55.

(3) - محمد الطيب الزاوي، عبد القادر قندوز، (تنظيم الحملات الانتخابية من خلال قانون الانتخابات الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، ص 246.

أولاً: الضوابط العامة للدعاية الانتخابية في ظل القانون الانتخابي

قيد المشرع الجزائري المترشحين للانتخابات في إطار قيامهم بالحملة الانتخابية، بجملة من الضوابط التي تضمن تكافؤ الفرص بينهم في عرض برامجهم وأفكارهم وتحول دون المساس بالنظام العام، وهذه الضوابط تمس الجوانب المختلفة للحملة الانتخابية وتتلخص في ما يلي:

أ- احترام المدة القانونية للحملة الانتخابية

تجمع كل الأنظمة الانتخابية على أن للحملة الانتخابية مدة معينة يتعين احترامها بصدد استعمال الوسائل المسموح بها، حيث تعمل جميع تشريعات الانتخاب لمختلف الدول على تقييد الحملة الانتخابية زمنياً، وذلك سعياً منها إلى تحقيق المساواة بين المترشحين وكذا التحكم في النفقات المتعلقة بهذه العملية لتخفيف عبئها عن الدولة من جهة ومن جهة أخرى لتحقيق التوازن بين المرشحين لاختلافهم في الإمكانيات المالية⁽¹⁾.

وفي هذا السياق نص المشرع على هذا القيد وبصفة صريحة في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، حيث تكون الحملة الانتخابية مفتوحة قبل خمسة وعشرين (25) يوماً من يوم الاقتراع، وتختتم قبل ثلاثة (3) أيام من الموعد الانتخابي⁽²⁾.

كما ألزم المشرع الجزائري المترشحين بضرورة احترام القيد الزمني للدعاية الانتخابية⁽³⁾، إذ لا يجوز إجراء الحملة الانتخابية خارج المواعيد القانونية المحددة لها، على أساس أن ذلك تشويش على الرأي العام ومحاولة لكسب التأييد السياسي بطريقة فوضوية، وبذلك يبقى الهدف الأساسي من تحديد مدة الحملة الانتخابية بفترة زمنية محددة هو إضفاء صفة الرسمية على هذه العملية قصد حماية الناخب من الأعمال غير المشروعة التي تؤثر في قناعاته يوم الاقتراع⁽⁴⁾.

ب - عدم استعمال اللغات الأجنبية

فرض المشرع الجزائري على المترشحين استعمال اللغة الوطنية فقط أثناء حملاتهم الانتخابية، حيث نصت المادة 175 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أنه: "يمنع استعمال اللغات الأجنبية في الحملة الانتخابية".

(1) - الوردي براهيم، النظام القانوني للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 113.

(2) - المادة 173 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، 33.

(3) - نصت المادة 174 من القانون العضوي نفسه، ص 33، على: "لا يمكن أياً كان مهما كانت الوسيلة و بأي شكل كان، أن يقوم بالحملة خارج الفترة المنصوص عليها في المادة 173 من هذا القانون".

(4) - محمد بوفطاس، الحملات الانتخابية (دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص 133.

ج - حظر الاستعمال السيئ لرموز الدولة

نص المشرع الانتخابي على عدم الاستعمال السيئ لرموز الدولة أثناء الحملة الانتخابية من قبل المترشحين⁽¹⁾.

ت - احترام الأماكن العامة وممتلكات الغير

ضمانا لمصادقية المنافسة الانتخابية ككل والسيرورة العادية للحملة، ألزم المشرع المترشحين بالتقيد ببعض الضوابط ذات البعد المعنوي⁽²⁾، حيث يجب على كل مترشح أن يمتنع عن كل سلوك أو موقف غير قانوني أو عمل غير مشروع أو مهين أو شائن أو لا أخلاقي وأن يسهر على حسن سير الحملة الانتخابية⁽³⁾، كما يمنع المشرع استعمال الممتلكات أو الوسائل التابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي أو مؤسسة أو هيئة عمومية إلا إذا نصت الأحكام التشريعية صراحة على خلاف ذلك⁽⁴⁾.

ثانيا: المساواة بين المترشحين أثناء الحملة الانتخابية

من المستقر عليه أن جدية ونزاهة العملية الانتخابية تقتضي القيام بوضع ضوابط تشريعية لتنظيم عملية الدعاية الانتخابية يراعى فيها منح كافة المرشحين لعضوية المجالس المنتخبة فرص متساوية للتعبير عن آرائهم وأفكارهم واتجاهاتهم وبرامجهم⁽⁵⁾، لهذا تعد الحملة الانتخابية أهم مؤشر لحرية ونزاهة الانتخاب، فكما احترم مبدأ المساواة والتنافس الشريف بين المترشحين، كلما كان الانتخاب نزيها ونتائجه معبرة فعلا عن مختلف التوجهات في المجتمع.

يعد مبدأ المساواة بين المترشحين لانتخابات المجالس الشعبية المحلية من أهم المبادئ التي يجب العمل على احترامها وكفالتها، ذلك أن التنافس المشروع في اختيار أحسن الأشخاص لتمثيل الأمة يقتضي أن تتحقق المساواة بين المرشحين من خلال تكافؤ الفرص في استخدام وسائل الدعاية، مع ضرورة الابتعاد عن أساليب المحاباة أو التمييز الذي يختص به البعض من المرشحين أو الأحزاب دون البعض الآخر بسبب ثقل المركز المالي للمرشح أو التأييد الحكومي⁽⁶⁾، كما أن مبدأ المساواة

(1) - نصت المادة 186 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 34، على: "يحظر الاستعمال السيئ لرموز الدولة".

(2) - جمال الدين دندن، (القواعد المتعلقة بنزاهة الحملة الانتخابية في القانون الانتخابي الجزائري)، مجلة الفقه والقانون، المملكة المغربية، العدد الثالث، جانفي 2013، ص 5.

(3) - المادة 185 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 34

(4) - المادة 183 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(5) - عفيفي كامل عفيفي، مرجع سابق، ص 963.

(6) - أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 236.

يقتضي أن تكون نفقات الدعاية الانتخابية متساوية لجميع المرشحين، نظرا لارتباط هذه العملية بالمركز المالي للمرشح ومدى الدعم المالي الذي يتلقاه من أنصاره والمتعاطفين معه⁽¹⁾.

ثالثا: حياد الجهة المكلفة بالانتخابات كشرط لنزاهة الحملة الانتخابية المحلية

كرس المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ حياد الإدارة بموجب المادة 25 من الدستور، في حين سعى أيضا المشرع العضوي إلى التأكيد على حياد الإدارة المعدة للانتخابات المحلية، حيث نصت المادة 164 من قانون الانتخابات في فقرتها الأولى على ما يلي: "تجرى الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي يلتزم أعضاؤها وأعوانها التزاما صارما بالحياد إزاء الأحزاب السياسية والمرشحين".

وبذلك يكون المشرع قد أشار بصفة صريحة على إلزامية احترام أعوان السلطة وأعضاؤها لواجب الحياد⁽²⁾ بين الأطراف المتنافسة في الانتخابات المحلية سواء كانوا أحزاب أم مرشحين أحرار، وأن لا تمارس أي تصرف من شأنه التأثير عليهم بما يخدم جهة معينة أو حزب معين، كما تلتزم بالحياد التام اتجاه وسائل الدعاية الانتخابية لما لها من تأثير على الناخبين⁽³⁾.

الفرع الثاني: وسائل الحملة الانتخابية

لا شك أن الحملة الانتخابية تدار بواسطة مجموعة من الوسائل الضرورية التي تقتضيها ضرورة تغطية برنامج المرشح والتعريف به، حيث يستعين المترشحون أثناء الحملة الانتخابية بوسائل قانونية قصد شرح برامجهم السياسية التي يودعونها مع ترشحاتهم ويلتزمون بها أثناء الدعاية الانتخابية⁽⁴⁾، وتحرص التشريعات الانتخابية على وضع ضوابط وإجراءات تنظيمية لوسائل الدعاية الانتخابية التي تستعمل من قبل المترشحين، وتضفي على كل عمل أو تصرف يخالف هذه الضوابط وصف اللامشروعية، وعلى هذا الأساس يتقيد المترشحون أثناء حملتهم الانتخابية بالوسائل التي نص عليها

(1) - فريدة ميزاني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

(2) - نصت المادة 41 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006، على أنه: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

(3) - لمزيد من التفصيل في مسألة الحياد وأهميتها أثناء العملية الانتخابية راجع في هذا الصدد: عبد الكريم بودريوة، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية (دراسة مقارنة : الجزائر، تونس، فرنسا)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2005، ص 149 وما بعدها.

(4) - المادة 176 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص

القانون، حيث يمنع طيلة الحملة الانتخابية استعمال أي طريقة إشهارية تجارية لغرض الدعاية الانتخابية⁽¹⁾.

إن الوسائل التي يمكن أن يستخدمها المترشحون كثيرة ومتعددة، يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: تعليق الملصقات واللافتات الدعائية

تعد الملصقات من أهم وسائل الإشهار المعتمدة في الحملات الانتخابية ونظراً لأهميتها ورواجها أخضعها المشرع لبعض الأحكام الخاصة، لضمان المساواة بين جميع المرشحين، كما أنها تخضع لإشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من حيث توزيع الأماكن المخصصة لها ورقابتها.

وقد تضمن قانون الانتخابات تنظيم عملية نشر القوائم الانتخابية والوثائق الإشهارية المتعلقة بها، حيث يلجأ المترشحين إلى استعمال ملصقات ومناشير قصد التعريف بالقائمة وبمرشحيها وبرنامجها السياسي، وتسهر السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على تخصيص أماكن عمومية في كل دائرة انتخابية توزع بالتساوي بين المترشحين قصد تحقيق تكافؤ فرص الظهور في الواجهة السياسية، ويمنع الإشهار خارج الأماكن المخصصة بذلك حفاظاً على النظام العام⁽²⁾.

ثانياً: عقد التجمعات الانتخابية

تعد الاجتماعات واللقاءات الجماهيرية من بين الوسائل التي تستخدمها الأحزاب لممارسة أنشطتها في إثارة الرأي العام وقت الانتخابات، حيث تنظم قوائم المترشحين اجتماعات مع المواطنين لغرض إقناعهم بالتصويت لصالحهم⁽³⁾، وقد أحال قانون الانتخابات الجزائري مسألة تنظيم التجمعات والمهرجانات الانتخابية على القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية⁽⁴⁾، وبالرجوع لهذا الأخير نجده قد أشار في المادة الثالثة منه إلى أن الاجتماعات العمومية مباحة، غير أنه أخضعها لجملة من الإجراءات التي يجب على المعنيين اتخاذها قبل عقد الاجتماع⁽⁵⁾.

(1) - المادة 180 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 33.

(2) - المادة 182 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 21.

(3) - المادة 179 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 34.

(4) - القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج، عدد 04، بتاريخ 24 جانفي 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19، المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج ر ج ج، عدد 62، بتاريخ 04 ديسمبر 1991.

(5) - نصت المادة 03 من القانون نفسه على: "الاجتماعات العمومية مباحة، وتجرى حسبما تحدده أحكام هذا القانون".

تخضع اجتماعات المترشحين للانتخابات المحلية، التي يجب أن تنظم خارج الطريق العمومي، وفي مكان مغلق بإمكانه استقبال الجمهور قصد تبادل الأفكار⁽¹⁾، أو الدفاع عن مصالح مشتركة، إلى تصريح مسبق ثلاثة (03) أيام قبل انعقاده لدى الإدارة المحلية مقابل وصل استلام، مع إشارة المشرع الجزائري إلى إمكانية تعيين موظف من قبل الإدارة المحلية لحضور اجتماعات المترشحين مع المواطنين حفاظا على النظام العام⁽²⁾. وفي هذا نرى ضرورة تكييف نصوص قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية مع ما يتماشى مع التعديلات التي مست مجال قانون الانتخاب، وجعل مسألة الحصول على الترخيص من طرف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

ويمكن للوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطلب من المنظمين خلال الأربعة والعشرين (24) ساعة من إيداع التصريح تغيير مكان الاجتماع بهدف المحافظة على النظام العام والأمن العام، على أن يقترح عليهم مكانا تتوفر فيه الضمانات اللازمة لحسن سير الاجتماع⁽³⁾، كما أجاز ذات القانون للوالي إمكانية منع الاجتماع إذا تبين أنه يشكل خطرا حقيقيا على الأمن العمومي أو إذا تبين جليا أن القصد الحقيقي من الاجتماع يشكل خطرا على حفظ النظام العام، مع إشعار المنظمين بذلك⁽⁴⁾.

مما تقدم يتجلى أن إحالة المشرع مسألة تنظيم التجمعات والمهرجانات الانتخابية على قانون التجمعات والمظاهرات العمومية، يجعل من جهة الإدارة تتدخل بشكل كبير في تنظيم هذه الاجتماعات، الأمر الذي يفرض عليها الحرص على تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المترشحين في مسألة استعمال القاعات العمومية والأماكن المخصصة للتجمعات؛ من خلال ضمان المساواة بين جميع المترشحين.

ثالثا: استغلال وسائل الإعلام في إطار الحملة الانتخابية

لقد أدى التطور التكنولوجي إلى ظهور وسائل جديدة في مجال الإعلام والاتصال، وتأتي على رأس هذه الوسائل الصحافة المرئية والمسموعة، والتي أصبح لها دور كبير في تكوين الرأي العام،

(1) - انظر المادة 2 من القانون 91-19 المعدل والمتمم للقانون المتضمن قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية، مصدر السابق.

(2) - انظر على التوالي المواد: 04، 05، 11 من القانون رقم 89-28 المتضمن قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(3) - المادة 06 من القانون نفسه.

(4) - المادة 06 مكرر من القانون 91-19 المعدل والمتمم للقانون 89-28 المتضمن قانون الاجتماعات والمظاهرات العمومية، المصدر سابق.

لارتباطها الدائم واليومي بال جماهير بشكل مرتب ومنظم⁽¹⁾، ولتأثيرها الشديد في أذهان المشاهدين أو المستمعين لها؛ وقدرتها على توضيح مضمون البرامج السياسية وتحليلها بل إبراز الوزن السياسي للمترشحين وقدرتهم على تحمل مسؤولية تمثيل الشعب في المجالس المحلية المنتخبة، لهذا يؤدي الإعلام دورا محوريا في تحديد نتائج الاقتراع⁽²⁾ بطريقة غير مباشرة عن طريق توجيه الرأي العام ونشر المنابر والبرامج الحزبية، وعلى هذا النحو يجب أن يتمتع المترشحون بالتسهيلات الممكنة التي تمكنهم من التعبير عن أنفسهم وبرامجهم بحرية⁽³⁾.

حرص المشرع الجزائري على تنظيم كيفية استعمال وسائل الإعلام السمعية البصرية في إطار الحملة الانتخابية المحلية، حيث يكون لكل مترشح مجال عادل في وسائل الإعلام السمعية والبصرية المرخص لها، وتختلف مدة الحصص الممنوحة تبعا لأهمية عدد المترشحين الذين يرشحهم الحزب السياسي أو مجموعة أحزاب سياسية، على أن يستفيد المترشحون الأحرار المتكثلون بمبادرة منهم، بنفس الترتيبات السالفة الذكر⁽⁴⁾.

ونظرا لتأثيرها على عملية تكوين الرأي العام اهتم المشرع الجزائري بموضوع المساواة بين المترشحين في وسائل الإعلام باعتباره من الضمانات الجوهرية للوصول إلى انتخابات حرة ونزيهة، لأن عدالة وجدية الانتخابات توجب على المشرع أن يمنح مرشحي الأحزاب وغيرهم ممن يقررون خوض غمار المعركة الانتخابية وقتا متساويا ومتكافئا⁽⁵⁾.

إن الحملات الانتخابية الناجحة هي البداية الحقيقية لتحقيق الفوز في الانتخابات، ولنجاحها لا بد أن تستفيد من الظروف المحيطة بها، مع اختيار الوقت المحدد لإستهداف الناخبين⁽⁶⁾، إلا أن الممارسة الإعلامية في الجزائر تصادف قيودا قانونية وعملية، ما يقلل من الدور الفعال للإعلام أثناء الحملة الانتخابية المحلية، لهذا يتأثر أداء المجالس الشعبية المحلية جراء هذه الإشكالات بسبب عدم

(1) - سعيد سراج، الرأي العام: مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986، ص 184.

(2) - عذراء إسماعيل زيدان، (دور الملصقات الجدارية في حملات الدعاية الانتخابية)، مجلة أداب الفراهيدي، جامعة تكريت، العراق، العدد 1، 2009، ص 600.

(3) - جاي س جودين جيل، ترجمة: أحمد منيب، فايزة حكيم، الانتخابات الحرة والنزيهة: القانون الدولي والممارسة العملية، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000، ص 116.

(4) - المادة 177 من القانون العضوي رقم 08-19 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 21.

(5) - المادة نفسها من القانون نفسه.

(6) - أسماء بوراوي، مرجع سابق، ص 138.

تمكنه من التعريف الواضح بالمرشحين وبرامجهم السياسية التي تتفق مع اتجاهات السكان المحليين والقادرة فعليا على تحقيق التنمية المحلية.

وقد دفع التطور الإلكتروني في السنوات الأخيرة إلى ظهور وسائل عديدة تقيد في مجال التسويق السياسي والحملات الانتخابية مثل الاتصالات السلكية والآنترنت، وقد أصبحت هذه الوسائل خاصة في الدول المتطورة فضاء للنقاش المفتوح وتبادل الأخبار والمعلومات خاصة وأن هذه الوسائل تضمن حق المتلقي في التعليق حول مجريات الحملة الانتخابية، مما يجعل من الإعلام الإلكتروني وسيلة للتقرب أكثر من المواطن وكسب أكبر عدد من المؤيدين بكل حرية وديمقراطية، غير أن المشرع لم يصدر بعد ما يوضح كيفية استعمال هذه الوسائل خلال الحملة الانتخابية المحلية، وإن كان قد تحدث بصورة عامة عن ما سماه بوسائل الإعلام الإلكترونية في الباب الخامس من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام⁽¹⁾.

رابعاً: سبر الآراء والتحقيقات الانتخابية (استطلاعات الرأي)

يعرف سبر الآراء أو استطلاع الرأي العام بصفة عامة على أنه تكهن على النتائج الانتخابية عن طريق تسجيل نوايا التصويت لدى الناخبين، لتبيان و فحص مدى شعبية كل مترشح، وبالتالي معرفة حظوظه في الفوز، مما يؤثر على الرأي العام عند اطلاعه على هذا التحقيق بعد نشره، وهنا تكمن أهمية هذه التقنية في الحقل الانتخابي وفي توجيه نتائج الانتخابات⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده تناول هذه المسألة بكثير من الحيطة والصرامة، من خلال تقييدها بمدة زمنية محددة لا يجوز استعمالها خارجها، حيث يمنع نشر وبث سبر الآراء واستطلاع نوايا الناخبين في التصويت وقياس شعبية المترشحين قبل اثنتين وسبعين (72) ساعة وخمسة (5) أيام بالنسبة للجالية المقيمة بالخارج، من تاريخ الاقتراع⁽³⁾.

تقاديا للفوضى وتسابق المترشحين لفرض وجودهم السياسي بطريقة غير منظمة وحرصا على ضمان مشاركة موضوعية ونزيهة، تشرف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على سير الدعاية الانتخابية، من خلال رقابتها، فالنظام الانتخابي مهما يكن مثاليا وعادلا، لا يستطيع بمفرده تأمين انتخابات نزيهة وشفافة.

(1) - انظر على التوالي المواد : من 67 إلى 72 من القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012

المتعلق بالإعلام، ج ج ج ج، عدد 2، بتاريخ 15 جانفي 2012.

(2) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 151 .

(3) - المادة 181 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص

تسهر السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على توزيع الأماكن المخصصة لاحتضان تجمعات الحملة الانتخابية المحلية بشكل متكافئ وبما يحقق المساواة بين المترشحين، كما تعمل هذه اللجنة على ضمان احترام الأماكن المخصصة للإشهار من قبل القوائم المتنافسة⁽¹⁾، كما على ضبط كل ما يتعلق بالحملة الانتخابية ضمانا لمبدأ المساواة والحياد بين المترشحين ودرءا لكل الممارسات التي يمكن أن بالسير الحسن لهذه العملية⁽²⁾.

الفرع الثالث: تمويل الحملة الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية

تتطلب إجراءات الحملة الانتخابية تكاليف كبيرة، خاصة بسبب تنوع وتعدد الوسائل المستعملة، الأمر الذي جعل من عنصر التمويل أساسي في أي دعاية انتخابية، ولذلك فإنه من الأهمية أن تكون هناك بعض الضوابط والقواعد القانونية والتنظيمية التي تحدد طبيعة الإنفاق المالي على حملة كل مرشح أو حزب، خاصة في ظل تباين الموارد المالية بين المترشحين.

وبغية الوصول إلى أفضل الصيغ التي تؤمن حسن سير العملية الانتخابية وتضمن حماية مبدأ المساواة بين المترشحين من حيث الموارد المالية، يتدخل المشرع الجزائري من خلال تحديد تنظيم مالي لنفقات الدعاية الانتخابية من خلال تحديد الموارد المالية للمترشحين وذلك حماية وإعمالا لمبدأ المساواة (أولا)، الأمر الذي يستدعي وجود نظام رقابي يضمن عدم المساس بهذه القواعد والضوابط ومن ثم الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص (ثانيا).

أولا: الموارد المالية للمترشحين للانتخابات المجالس المحلية

حدد المشرع مصادر تمويل الحملة الانتخابية المحلية في نص المادة 190 من قانون الانتخابات، حيث تمول الحملة الانتخابية من مساهمات الأحزاب السياسية، والمساعدات المحتملة من الدولة التي تقدمها على أساس الإنصاف بين جميع القوائم المترشحة، كما تمول أيضا من مداخيل المترشح.

بالنظر إلى نص المادة 190 نلاحظ أن المشرع لم يتطرق إلى تفاصيل الأمور، حيث اكتفى بوضع الإطار العام لذلك فقط، حيث لم يلزم الدولة بتمويل الحملة الانتخابية المحلية وذلك لاستعماله مصطلح مساعدة محتملة، ما يجعل هذه العبارة قابلة لعدة تفسيرات وتبعد الصيغة الإلزامية لمساهمات الدولة، ولعل أن المشرع يهدف من هذا النص تكريس العدالة والمساواة بين جميع المترشحين وضمان حياد الجهة الكلفة بالانتخابات⁽³⁾، كما أنه لم يحدد مقدار هذه المساعدات في حالة تقديمها، ولا كيفية

(1) - المادة 178 من القانون العضوي رقم 08-19 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 21.

(2) - المادة 8 من القانون العضوي نفسه، ص 7.

(3) - عبد الكريم بودريوة، مرجع سابق، ص 157 وما بعدها.

توزيعها بين المترشحين، ولهذا وجب التدقيق في المصطلح السابق وجعل المساعدة ثابتة أو متساوية بالنسبة لكافة القوائم⁽¹⁾.

وفي المقابل نجد أن المشرع جعل من مساهمات الأحزاب مصدرا من مصادر تمويل الحملة الانتخابية، مما قد يؤدي إلى انعدام المساواة بين المترشحين وتشكيلاتهم السياسية، لأنه يوجد أحزاب صغيرة وأخرى جديدة مما يجعل من مساهماتها ضئيلة لافتقارها إلى موارد مالية معتبرة، في حين توجد أحزاب قادرة على تمويل حملتها الانتخابية⁽²⁾.

كما نص المشرع الجزائري على أن تمويل الحملة الانتخابية من مداخل المترشح، الأمر الذي يتعارض مع مبدأ منع استعمال ممتلكات ووسائل الشخص المعنوي الخاص أثناء الحملة الانتخابية المحلية، باعتباره قد يكون ملكا للمترشح، إن هذا التناقض يستدعي تدخل المشرع وضبط مسألة استعمال أملاك المترشح أثناء فترة الدعاية الانتخابية⁽³⁾.

أما بالنسبة للتبرعات التي قد تقدم للمترشحين من قبل الغير فقد قيدها المشرع من خلال حظر تلقي الهبات النقدية والعينية أو أي مساهمة أخرى مهما كان شكلها من أي دولة أجنبية أو أي شخص طبيعي أو معنوي من جنسية أجنبية، سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽⁴⁾، ويهدف المشرع من خلال منع التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية إلى تقادي التأثير الأجنبي على العملية الانتخابية والحفاظ على نزاهتها⁽⁵⁾.

نظرا لارتباط الحملة الانتخابية بالمركز المالي للمترشحين، فإن وضع حد عام لنفقات الحملة يشكل إحدى الوسائل الهامة للحد من عدم المساواة القائمة على المستوى المالي بين المترشحين، لذلك فإن التشريعات المعاصرة⁽⁶⁾ تضع حدودا دقيقة للمبالغ المالية التي يمكن صرفها على الدعاية

(1) - أسماء بوراوي، مرجع سابق، ص 140.

(2) - حدد القانون العضوي المتعلق بالأحزاب الموارد المالية للحزب والتي تتشكل من: " اشتراكات أعضائه، الهبات والوصايا والتبرعات، العائدات المرتبطة بنشاطه وممتلكاته، المساعدات المحتملة التي تقدمها الدولة"، انظر على التوالي المواد: 52، 56، 58 من القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، عدد 02، بتاريخ 15 جانفي 2012، ص 09 وما بعدها.

(3) - اعتبرت المادة 190 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مداخل المترشح من مصادر تمويل الحملة الانتخابية المحلية، في حين حضر المشرع في المادة 183، من القانون نفسه استعمال ممتلكات أو وسائل تابعة لشخص معنوي خاص أو عمومي لصالح الحملة الانتخابية.

(4) - المادة 191 من القانون العضوي نفسه، ص 34.

(5) - إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 81.

(6) - في الولايات المتحدة الأمريكية نظرا لما ترتب من فساد انتخابي نتيجة الإنفاق المفرط للأموال في الدعاية الانتخابية وما صاحبه من فضائح في هذا المجال، سارع المشرع الأمريكي إلى تعديل قانون 1971 بقانون جديد صدر

الانتخابية⁽¹⁾، وبخصوص موقف المشرع الجزائري من تحديد سقف الحملة الانتخابية، نجد أن المشرع لم يسقف نفقات الحملة الانتخابية المحلية على خلاف حملات الانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية⁽²⁾.

ثانيا: النظام الرقابي على نفقات الحملة الانتخابية المحلية

يتطلب إنجاز العملية الانتخابية إيجاد نوع من الرقابة على جوانبها المالية، نظرا لتعدد مصادر تمويل الحملة الانتخابية، خاصة في شقها المتعلق بمساهمات الأحزاب، فضلا عن التمويل الذاتي من قبل المترشح، الأمر الذي قد يؤدي إلى ارتفاع درجة المنافسة خاصة بين أثرياء الجماعة الإقليمية، الذي من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص الدعائية بينهم⁽³⁾.

رغم أهمية هذه المرحلة فإن المشرع لم يتطرق في قانون الانتخابات إلى الرقابة على نفقات قوائم المترشحين في إطار الحملة الانتخابية المحلية، كما لم يلزم المترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية على إنشاء حسابات بنكية لقوائم المترشحين أثناء العملية الانتخابية، على خلاف المترشحين للانتخابات التشريعية و الرئاسية⁽⁴⁾.

غير أن الإصلاح الأخير، جعل من مهمة الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية من اختصاص السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، حيث نصت المادة 08 من القانون العضوي رقم 07-19 على: "مراقبة تمويل الحملات الانتخابية والسهر على مطابقته للقوانين سارية المفعول".

سنة 1974 والذي تم بموجبه تحديد الحد الأقصى لنفقات الدعاية الانتخابية، كما لجأ المشرع الفرنسي إلى تسقيف نفقات الحملة الانتخابية المحلية حرصا على تحقيق مبدأ المساواة بين قوائم المترشحين، حيث يقدم الوكيل المالي مبلغ لا يتجاوز 3000 أورو، في حين تساهم الدولة في تمويل النفقات الانتخابية المحلية بناء على عدد السكان في كل دائرة انتخابية . لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد: أحمد بنيني، مرجع سابق، ص 267 وما بعدها.

(1) - عفيفي كامل عفيفي، مرجع سابق، ص 963.

(2) - انظر على التوالي المادتان: 192، 194 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص ص34، 35.

(3) - ضياء عبد الله عبود، (جرائم الحملة الانتخابية)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، العراق، العدد 22، 2013، ص 141.

(4) - في إطار الرقابة على الأحكام المالية للدعاية الانتخابية ألزم المشرع كل مترشح لانتخاب رئيس الجمهورية أو قائمة المترشحين للانتخابات التشريعية أن يقوم بإعداد حساب حملة يتضمن مجموع الإيرادات المتحصل عليها والنفقات الحقيقية، وذلك حسب مصدرها وطبيعتها، على أن يقدم هذا الحساب من قبل محاسب خبير أو محاسب معتمد إلى المجلس الدستوري، ورتب على عدم تقديم هذا الحساب عقوبات شديدة حيث يمكن أن تصل العقوبة بالإضافة إلى الغرامة المالية، إلى الحرمان من حق التصويت وحق الترشح لمدة ست (6) سنوات على الأقل. انظر على التوالي: المادتين: 196، 219 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص ص 35، 37.

رغم محاولة المشرع ردع العديد من التصرفات الماسة بالحملة الانتخابية من خلال قانون الانتخابات، الذي ألزم من خلاله المترشح في الابتعاد عن كل تصرف أو سلوك أو موقف غير مشروع أو شائن أو غير قانوني أو لا أخلاقي⁽¹⁾، ورتب على مخالفة ذلك عقوبات جزائية⁽²⁾، إلا أنه تبقى هذه الإجراءات غير قادرة على ردع مثل هذه التصرفات، في انتظار ما يمكن أن تحققه رقابة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في هذا المجال.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الدعاية الانتخابية ترمي بطبيعتها إلى استمالة الناخبين للظفر بأصوات أكبر عدد منهم، وتعتبر بمثابة حملة إظهارية للتعريف بالمرشحين للانتخابات المحلية وبمختلف برامجهم، إن طريقة سير الحملة وإطار تنظيمها مؤثران أساسيان عن حرية ونزاهة أي مسار انتخابي، ذلك أن الاستخدام الدقيق والعقلاني لهذه المرحلة من طرف المترشح يؤدي إلى كسب التأييد السياسي للناخبين ومن ثم الفوز بمقاعد في المجالس الشعبية البلدية والولائية بطريقة حرة ونزيهة.

(1) - انظر: المادة 185 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 34.

(2) - انظر: المادة 216 من القانون العضوي نفسه، ص 37.

المبحث الثالث: الجوانب الإجرائية لعملية تكوين المجالس الشعبية المحلية

تمر العملية الانتخابية بمراحل كثيرة حتى تصل إلى المرحلة النهائية المتمثلة في فرز الأصوات وإعلان النتائج الانتخابية، فبعد التحضير للعملية الانتخابية المحلية واستكمال كل المراحل التحضيرية للاقتراع، يكون الناخبون على موعد للإدلاء بأصواتهم لاختيار القائمة التي تحوز على برنامج يستجيب لتطلعاتهم المحلية في جميع الأصعدة.

إن العملية الفعلية للاقتراع تستحق اهتماما خاصا حتى يستطيع الناخب أن يختار بكل حرية وإرادته المنفردة المرشح الذي يراه مناسباً، ونظرا لهذه الأهمية ينبغي وضع ضمانات قانونية تسمح بحسن سير عملية الاقتراع والحفاظ على انتظامها وسلامتها، بما يحقق حماية للناخبين والمرشحين وكذا مصداقية العملية الانتخابية، لأن المنافسة الانتخابية تكون في أشدها بين المرشحين والتلاعب يكون مطمح كل مرشح يرغب في اغتصاب السلطة إذا لم يتم احترام النصوص، والقوانين التنظيمية التي تحكم سير هذه العملية⁽¹⁾.

ومهما يكن من أمر، فإن إجراءات ومراحل تكوين المجالس الشعبية البلدية والولائية، تبدأ بعملية الاقتراع؛ حيث يصوت الناخبين على ممثليهم المرشحين للانتخابات المحلية وفق الإجراءات التي حددها المشرع الجزائري وفي جو من الحياد والنزاهة (المطلب الأول)، لتأتي مرحلة فرز الأصوات وإعلان النتائج التي تخضع هي أيضا لأحكام خاصة بها (المطلب الثاني)، تحت رقابة متعددة الأشكال حرصا على سلامة نتائج الانتخابات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تنظيم وسير الاقتراع المحلي

إن نزاهة العملية الانتخابية تقتضي تنظيم عملية التصويت وفق الأحكام القانونية والإجرائية (الفرع الأول)، وحتى يتسنى للناخبين التصويت في ظروف تحافظ على إرادتهم وتقادي أي تشويه أو توجيه لنتائج الاقتراع المحلي، لا بد من تهيئة مكاتب التصويت لضمان حسن سير عملية الاقتراع (الفرع الثاني)، إن الغاية من الانتخاب هي تمكين الناخب من ممارسة إرادته غير أن هذه الإرادة الاختيارية أدت بكثير من الناخبين إلى الامتناع عن التصويت في الانتخابات وممارسة أحد أهم حقوقهم الدستورية، مما يدفعنا إلى البحث في هذه الظاهرة السلبية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سير عملية التصويت لتجديد أعضاء المجالس الشعبية المحلية

تتميز الديمقراطيات الحديثة بسعيها المستمر إلى توسيع مشاركة المواطنين في الانتخابات وإلى أقصى قدر ممكن، بعدما كان حق الانتخاب في البداية محصورا على فئات معينة في معظم الدول،

(1) - عبد المالك العقون، النزاهة الانتخابية، مذكرة لنيل الماجستير في القانون فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2003-2004، ص 106 .

وهذا النظام من شأنه أن يتيح فرص التصويت لكل المواطنين ويفتح لهم مجال المشاركة السياسية، وعليه يمكن أن نعرف التصويت بأنه ذلك السلوك الذي يجسد قيام المواطن البالغ بالمفاضلة بين مرشحين أو أكثر في الانتخابات العامة، مما يجعله آلية أساسية للاختيار الحر المقرون بالمسؤولية ويعتبر الصوت الذي يدلي به المواطن في الانتخابات، هو النصيب الفردي للمواطن في المشاركة الانتخابية، ومجموع الأصوات المعبر عنها تشكل إرادة الأمة⁽¹⁾.

أولاً: التنظيم التشريعي لممارسة الحق في التصويت

يصوت الناخبون في الدائرة الانتخابية التي تم التسجيل على قائمتها الانتخابية، حيث يوزع الناخبون بمقرر من المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين⁽²⁾، يتجه الناخب إلى مكاتب الاقتراع بعد انتهاء عهدة المجالس الشعبية المحلية بناء على مرسوم استدعاء الهيئة الانتخابية، ليمارس حق الانتخاب والاختيار بين عدة قوائم مترشحة.

يتحدد تاريخ الاقتراع المحلي بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية، حيث يدوم يوماً واحداً⁽³⁾ يبدأ من الساعة الثامنة (8) صباحاً ويختتم في الساعة السابعة (7) مساءً، غير أنه عند الاقتضاء⁽⁴⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن تعديل قانون الانتخاب في سنة 2019 ألغى إمكانية تقديم الاقتراع أو تأخيره بساعة التي كان منصوص عليها في المادة 32 من قانون 2016 قبل تعديلها.

تنشر القرارات التي تتخذها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من أجل تقديم تاريخ افتتاح الاقتراع وتعلق بمقر المندوبية الولائية والبلدية للسلطة الوطنية المستقلة ومقرات البلديات المعنية بالأمر، وذلك في أجل خمسة (5) أيام على الأكثر قبل الاقتراع وفق ما نصت عليه المادة 33 من القانون العضوي رقم 19-08.

أنشأ المشرع الجزائري المكاتب المتنقلة⁽⁵⁾، بهدف تسهيل تصويت الناخبين القاطنين في البلديات التي يتعذر فيها إجراء الاقتراع في اليوم المحدد في المرسوم، لأسباب مادية تتصل ببعد مكاتب

(1) - سالمة ليمام، (مدخل مفاهيمي لدراسة الأنماط الانتخابية والاتجاهات السياسية)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012، ص 33، 34.

(2) - المادة 1/27 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم لقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 15.

(3) - المادة 33 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - المادة 32 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(5) - المادة 27 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

التصويت، وتشنت السكان ولأي سبب استثنائي آخر، حيث يمكن لرئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بطلب من المندوب الولائي للسلطة الوطنية، أن يقرر تقديم افتتاح الاقتراع باثنتين وسبعين (72) ساعة على الأكثر عن تاريخه القانوني⁽¹⁾.

وبهدف إيجاد الضمانات القانونية للحفاظ على نتائج التصويت في المكاتب المتنقلة، أجاز المشرع إمكانية تسخير عناصر الأمن بهدف مساعدة أعضاء مكتب التصويت المتنقل في مهامهم، والحفاظ على حصانة الصندوق والوثائق الانتخابية بناء على طلب من المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة⁽²⁾.

عند دخول الناخب لمكتب الاقتراع يقوم بإثبات هويته⁽³⁾ إلى رئيس مكتب التصويت بأية وثيقة رسمية دون اشتراط بطاقة الناخب⁽⁴⁾، يتناول الناخب بنفسه، ظرفا⁽⁵⁾ ونسخة من ورقة أو أوراق التصويت⁽⁶⁾ ويتوجه مباشرة إلى المعزل حيث يضع ورقته في الظرف دون أن يغادر القاعة، بعد التأكد من أن الناخب لا يحمل سوى ظرف اقتراع واحد، يسمح له بإيلاجه في صندوق الانتخاب⁽⁷⁾، ليثبت تصويته بالتوقيع على قائمة التوقيعات ووضع بصمة السبابة اليسرى بحبر لا يمحي على قائمة التوقيعات قبالة اسمه ولقبه، وذلك أمام أعضاء مكتب التصويت، وبعد ذلك تدمج بطاقة الناخب بواسطة ختم ندي ويثبت عليها تاريخ الاقتراع⁽⁸⁾.

(1) - المادة 33 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 15، 16.

(2) - نصت المادة 41 من القانون العضوي نفسه، 16، على أنه: "يمكن أن تساعد أعضاء مكتب التصويت المتنقل عند الحاجة، في مهامهم عناصر الأمن بناء على تسخير من الوالي..".

(3) - تهدف عملية التثبيت من هوية الناخب إلى إبعاد الأشخاص الذين لم ترد أسماؤهم في قائمة الناخبين من التصويت، وكذا منع الناخب من التصويت أكثر من مرة واحدة. انظر: المادة 2/44 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 15.

(4) - نصت المادة 3/46 من القانون العضوي نفسه، على: "عند استحالة تقديم بطاقة الناخب يمكن أي ناخب ممارسة حقه في التصويت إذا كان مسجلا في القائمة الانتخابية، ويجب عليه تقديم بطاقة التعريف الوطنية أو أية وثيقة رسمية أخرى تثبت هويته".

(5) - حددت المادة 36 من قانون الانتخابات المعدلة سنة 2019 نموذج الأظرفة التي يتم من خلالها التصويت حيث نصت على: "يجري التصويت ضمن أظرفة تقدمها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، تكون هذه الأظرفة غير شفافة وغير مدمجة وعلى نموذج موحد...".

(6) - حددت المادة 35 من القانون نفسه المعدلة في سنة 2019 مواصفات ورقة التصويت وكذا كيفية ترتيب أوراق التصويت في مكاتب الاقتراع، و جعل المشرع مهمة ترتيب قوائم المترشحين لانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي تعده عن طريق القرعة.

(7) - المادة 44 من القانون العضوي نفسه.

(8) - المادة 46 من القانون العضوي نفسه.

ثانيا: خصائص التصويت

سعيًا من المشرع إلى دحض كل الشكوك التي قد تحوم حول عدم نزاهة عملية التصويت وضع نظامًا دقيقًا يوفر الحماية الكافية لهذه المرحلة، وجعل الإخلال به تحت طائلة التجريم⁽¹⁾، لذا سنحاول تبين أهم الخصائص التي يجب أن تتسم بها عملية التصويت في ظل قانون الانتخابات:

أ - سرية التصويت

نعني بالسرية في التصويت قيام الناخب بالإدلاء بصوته دون أن يعلم أحد بالموقف الذي اتخذته في جو من الحرية بعيدا عن الأنظار ودون أن يشعر أحد بالموقف الذي قرره في الاقتراع، فلا يعرف أحد إلى من أعطى هذا الناخب صوته من بين المترشحين، وتهدف هذه الآلية إلى وقاية الناخب من التخويف، وتؤكد على هذا المعيار معظم الدساتير وقوانين الانتخاب في دول العالم باعتبارها إحدى الضمانات الأساسية للتعبير الحر عن الرأي⁽²⁾.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد أخذ بسرية التصويت في قانون الانتخابات ووفر جملة من الضمانات لتكريس سرية التصويت⁽³⁾، حيث وضع تحت تصرف الناخب أظرفة غير شفافة وعلى نموذج موحد⁽⁴⁾، واستعان بالمعازل حيث يزود كل مكتب تصويت بمعزل واحد أو عدة معازل، وتعتبر هذه المعازل المكان المخصص الذي يبدي من خلاله الناخب رأيه في قوائم المترشحين، واشترط المشرع أن تضمن هذه المعازل سرية التصويت⁽⁵⁾، كي يتسنى للناخب اختيار الورقة الانتخابية عن قناعة بعيدا عن التأثيرات المعنوية والمادية.

ب - المساواة في التصويت

تقتضي المساواة في الاقتراع أن يكون لكل ناخب صوت واحد وأن يصوت في دائرة انتخابية واحدة، وسادت هذه القاعدة في جميع الدول الديمقراطية، وعليه فالمساواة في التصويت هي مساواة الناخبين في النصيب الانتخابي، فالقاعدة المتبعة في التشريعات الانتخابية الحديثة هي "صوت واحد

(1) - لتبيان الضمانات التي أحاط بها المشرع هذه المرحلة وكذا العقوبات التي فرضها على من يخالفها، راجع في هذا الصدد: فاطمة بن سنوسي، المنازعات الانتخابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 114 وما بعدها .

(2) - سرهنك حميد البرزنجي، مرجع سابق، ص 206.

(3) - نصت المادة 34 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 14، على أنه: "التصويت شخصي وسري".

(4) - المادة 36 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 16.

(5) - المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر السابق، ص

لشخص واحد⁽¹⁾، وهي ذات القاعدة التي أخذ بها المشرع الجزائري من خلال حرصه على احترام مكان الاقتراع و وضعه لجملة من الإجراءات التي تهدف إلى التأكد من احترام هذا المبدأ.

ج - شخصية التصويت

الأصل أن يقوم الشخص بنفسه بعملية التصويت، ذلك أن التعبير عن الإرادة في الانتخابات تتم بصفة شخصية فلا يجوز التصويت عن طريق الإنابة أو المراسلة⁽²⁾، غير أنه قد يكون الناخب غير قادر عن ممارسة هذا الحق لسبب معين، ولهذا حاول المشرع الجزائري إيجاد حلول لمثل هذه الحالات، فأجاز للناخب المصاب بعجز يمنعه من إدخال ورقته في الظرف ووضعها في الصندوق أن يستعين بشخص يختاره بنفسه ليساعده في ذلك⁽³⁾.

كما راعى المشرع ظروف الناخب الذي يوجد في وضع يمنعه من التصويت شخصيا وأجاز استعمال الوكالة في حالات محددة حصرا في المادة 53 من قانون الانتخابات، لتمكين هذه الفئات من المشاركة رغم غيابها عن مكتب الاقتراع، حيث تحرر الوكالة بعقد أمام رئيس اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية، ومراعاة من المشرع لحالات المرضى وذوي الاحتياجات الخاصة أجاز أن يتنقل أمين اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية إلى أماكن تواجدهم للإشهاد على الوكالة⁽⁴⁾، ولا تمنح الوكالة إلا لوكيل واحد يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولا يمكن أن يحوز الوكيل إلا وكالة واحدة⁽⁵⁾، يشارك الوكيل في الاقتراع وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في قانون الانتخابات، ويوقع بعد إجراء عملية التصويت في قائمة التوقيع قبالة اسم الموكل⁽⁶⁾.

الفرع الثاني: تهيئة مكاتب التصويت: كضمانة لنزاهة العملية الانتخابية

تتجه النظم الانتخابية المختلفة إلى البحث عن أنجع السبل الإجرائية التي تضمن التعبير السليم عن الإرادة الحرة للناخبين، ويأتي في صدارة تلك الإجراءات الحرص على حسن سير وتنظيم مكاتب التصويت، حيث تتدخل السلطة المختصة لضبط قائمة الأشخاص الذين سيشفرون على إدارة العملية الانتخابية على مستوى كل مكاتب التصويت، نظرا لأن تشكيلة هذه المكاتب تعتبر ضمانة قوية لسلامة العملية الانتخابية، لذا حرص المشرع الجزائري على اختيار الأشخاص المؤهلين لهذا الغرض

(1) - سرهنك حميد البرزنجي، مرجع سابق، ص 213؛ للتفصيل في هذا المبدأ راجع في هذا الصدد: عبد الكريم بودريوة، مرجع سابق، ص 152.

(2) - عادل قرانة، مرجع سابق، ص 53.

(3) - المادة 45 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر السابق، ص 15.

(4) - انظر المادة 56 القانون العضوي نفسه، المعدلة سنة 2019.

(5) - انظر: المادتين 55، 58 من القانون العضوي نفسه، ص 17.

(6) - المادة 59 من القانون العضوي نفسه.

(أولاً)، كما خول المشرع الجزائري لأعضاء مكاتب التصويت جملة من الصلاحيات المهمة، والتي تعد في المقابل بمثابة التزامات ملقاة على عاتقهم (ثانياً).

أولاً: التشكيلة البشرية لأعضاء مكاتب التصويت

يزداد دور السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات خلال مرحلة التصويت، ويظهر ذلك من خلال تشكيلة أعضاء مكاتب التصويت، التي يجب أن تتسم بالحياد قصد تمكين المواطن من الحفاظ على صوته وقناعاته السياسية الأمر الذي يضمن مصداقية التصويت.

يتشكل مكتب التصويت في الجزائر من خمسة أعضاء أساسيين وهم الرئيس، نائب الرئيس، كاتب، مساعدين اثنين⁽¹⁾، ويعين كل هؤلاء الأعضاء ويسخرون بمقرر من المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين الناخبين المقيمين في إقليم الولاية باستثناء المترشحين وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة والأفراد المنتمين إلى أحزابهم بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين⁽²⁾، وأكد المشرع الجزائري على ضرورة التقيد بهذه الأحكام من خلال إلزامية نشر قوائم أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين بمقر المندوبية الولائية والمندوبية البلدية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ومقر الولاية والمقاطعة الإدارية والدوائر والبلديات المعنية، خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر، بعد قفل قائمة المترشحين، وتسلم إلى الممثلين المؤهلين قانوناً للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات وللمترشحين الأحرار بطلب منهم في نفس الوقت مقابل وصل استلام⁽³⁾.

ثانياً: السلطات الممنوحة لأعضاء مكاتب التصويت

إن إدلاء الناخب بصوته في صندوق الاقتراع يتوقف على تحرك أعضاء مكتب التصويت، ومباشرتهم لاختصاصاتهم التي يمنحها إياهم القانون الانتخابي، وهو الأمر الذي يدل على أن عملية التصويت تدور وجوداً أو عدماً مع وجود أعضاء مكتب التصويت، لأن الدور المنوط بهم كله يصب في تهيئة الظروف المناسبة من أجل ضمان السير الحسن للعملية الانتخابية⁽⁴⁾.

عهد المشرع الجزائري إلى أعضاء مكتب التصويت بممارسة عدة مهام، منها ما يكون سابق على التصويت، ومنها ما يكون معاصراً له:

(1) – المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 13.

(2) – انظر: المادة 1/30 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 15.

(3) – انظر: المادة 2/30 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) – شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر تونس المغرب)، مرجع سابق، ص 219.

أ- قبل انطلاق عملية التصويت

يقع على عاتق أعضاء مكتب التصويت القيام بمجموعة من الأعمال قبل انطلاق عملية التصويت، بداية من التأكد من توفر جميع الوسائل المادية والوثائق اللازمة لسير عملية الاقتراع، ويجب على رئيس المكتب التأكد من المطابقة الدقيقة لعدد الأطراف القانونية وعدد المسجلين في قائمة التوقيعات قبل بداية الاقتراع⁽¹⁾.

بالنظر لما يكتسبه صندوق الاقتراع من قدسية، على رئيس المكتب أن يفتح صندوق الاقتراع ويشهد الحاضرين في مكتب التصويت أن الصندوق الشفاف الذي له فتحة واحدة معدة فقط لإدخال الطرف المتضمن ورقة التصويت، مقفل بقفلين مختلفين، ثم يسلم الرئيس مفتاح أحد القفلين إلى المساعد الأكبر سنا ويحتفظ بالثاني عنده، ويقوم بعد ذلك بتشجيع قلبي صندوق الاقتراع⁽²⁾.

ب- أثناء مباشرة عملية التصويت

منح المشرع الانتخابي الجزائري، جملة من الصلاحيات الضبطية لرئيس مكتب التصويت بغية ضمان السير الحسن لعملية الاقتراع، حيث يتولى الرئيس مسألة الحفاظ على الأمن العام داخل مكتب التصويت، ويمكنه بهذه الصفة طرد أي شخص يخل بالسير العادي لعمليات التصويت، وفي هذه الحالة يحرر محضر بذلك ويلحقه بمحضر الفرز⁽³⁾.

ويمكن لرئيس المكتب عند الضرورة تسخير أعوان القوة العمومية قصد الحفاظ على النظام العام، وتصديا للجرائم الانتخابية التي يبادر بها ممثلي المترشحين أو الناخبين⁽⁴⁾، وتبعا له يمنع كل شخص يحمل سلاحا ظاهرا ومخفيا من دخول قاعات الاقتراع، باستثناء أعوان القوة العمومية المسخرين قانونا خصيصا لحفظ الأمن والنظام العام أثناء سير الاقتراع⁽⁵⁾.

الفرع الثالث: الناخب بين المشاركة السياسية وظاهرة الامتناع

تمثل المشاركة السياسية التعبير الحقيقي للممارسة الديمقراطية فهي عملية اجتماعية سياسية تراكمية، بمقتضاها يشارك أفراد المجتمع في اختيار حكامهم وفي صياغة السياسة العامة، إلا أن

(1) - المادة 43 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 15.

(2) - المادة 1/44 من القانون العضوي نفسه الصفحة نفسها.

(3) - انظر: المادة 1/39 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 16.

(4) - المادة 2/39 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(5) - المادة 40 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 14.

تطبيقها على صعيد المستوى العملي يتطلب توفر المؤسسات والضمانات اللازمة لضمان مشاركة فعلية، وتحقق التناسب بين المؤسسة السياسية والمشاركة السياسية⁽¹⁾.

كرس الدستور حرية الشعب في اختيار ممثليه في المجالس المنتخبة⁽²⁾، غير أنه برزت ظاهرة امتناع الناخبين عن التصويت في العديد من الدول ومن بينها الجزائر، ويظهر ذلك جليا من خلال انخفاض نسب المشاركة في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽³⁾، الأمر الذي يؤثر على مصداقية العملية الانتخابية وعلى الشرعية السياسية⁽⁴⁾ لأعضاء المجالس المنتخبة، مما يجعلنا نتساءل عن الأسباب و العراقيل التي أدت إلى عزوف المواطن عن ممارسة حقه في التصويت؟

لكون التصويت اختياريا⁽⁵⁾ هذا ما أدى إلى امتناع كثير من الناخبين عن التصويت في الانتخابات، وقد لوحظ في الدول التي تأخذ بهذا المبدأ وجود نسبة كبيرة من المتغيبين، الأمر الذي يعتبر مساسا بمبدأ التمثيلية المحلية، مما يفرض علينا ضرورة البحث عن أسباب تقيش الظاهرة.

(1) - قوي بوحنية، (الانتخابات البرلمانية الجزائرية عام 2008، مقارنة من خلال بعض ميكانيزمات التنمية السياسية)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الرياء للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011، ص 299.

(2) - انظر: المادتين 7، 8 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 7.

(3) - سجلت نسب متدنية في الانتخابات المحلية لتاريخ 29 نوفمبر 2012، حيث لم تتعدى النسبة الإجمالية 44.26% في انتخاب المجالس الشعبية البلدية، و 42.92% في انتخاب المجالس الشعبية الولائية على مستوى القطر الوطني، منشور على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية: <http://www.interieur.gov.dz>، تاريخ الزيارة: 07 أوت 2016.

(4) - إن شرعية السلطة تقاس وفقا للمبدأ الديمقراطي بالمستوى الذي وصلت إليه المشاركة في الانتخابات سواء كانت رئاسية أو تشريعية أو محلية، و انطلاقا من هذا المبدأ تبرز لنا العلاقة الطردية بين مستوى المشاركة في الانتخابات والمستوى الذي بلغته الشرعية في قيمتها ومحتواها الديمقراطي، فتكون الشرعية كاملة غير منقوصة إذا شارك جميع المواطنين (ذكورا وإناثا من المتمتعين بالشروط القانونية) وبمختلف شرائحهم وبحرية تامة في عمليات الاقتراع السياسي لتتمخض عنها أغلبية ساحقة وبالمقابل فإن امتناع نسبة من المواطنين عن التصويت لسبب أو لآخر ينال من قيمة الشرعية على اعتبار أن أصوات المتمتعين لها الوزن أو الثقل لأولئك المشاركين في التصويت طبقا لمبدأ المساواة في التصويت. لمزيد من التفصيل حول أثر ظاهرة الامتناع عن التصويت على الانتقاص من الشرعية راجع في هذا الصدد: خليل حميد عبد الحميد، (ظاهرة الامتناع عن التصويت وانعكاساتها على شرعية السلطة السياسية)، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العراق، المجلد 23، العدد 1، ص 138 وما بعدها.

(5) - لقد تبنت نظم سياسية كثيرة مبدأ التصويت الإجباري، وهذا ما يعني إلزامية الناخب بأداء التصويت وإلا تعرض لعقوبة يحددها المشرع، وإذا كان أنصار نظرية الانتخاب كحق قد رفضوا التسليم بهذه الفكرة، وهي فكرة تعني نهاية ظاهرة الامتناع عن التصويت، إذ يسلم البعض بأن التصويت الإجباري يعمل على معالجة الامتناع عن التصويت، عن طريق العقوبات المتوازية، فلا هي ضئيلة بحيث يستهين بها الناخب فتصبح بلا جدوى عند توقيعها، ولا هي بالكثرة

أصبحت ظاهرة الامتناع عن التصويت إحدى السمات البارزة في هذا العصر، غير أنه لعزوف الناخبين عن التصويت أسباب عديدة قد تكون ناتجة عن نقص الوعي بأهمية العملية الانتخابية أو تكون بسبب انتشار الأمية أو لأسباب سياسية، نحاول أن نجملها في النقاط التالية:

- تمتنع فئة من المجتمع عن التصويت بسبب عدم اهتمامها بالأمر السياسي وعدم استيعابها لأهمية الانتخاب وارتباطها الوثيق بالممارسة الديمقراطية، حيث تعتبر هذه الفئة النشاط السياسي عمل غير مجد، ويعود هذا إلى شعور الفرد بعجزه التام عن التأثير في مجرى الأحداث السياسية، ويرى أن النتيجة بالنسبة له محسومة سلفاً، ولهذا اتحاد الأفراد لأجل التغيير هو جهد ضائع، بالإضافة إلى وجود هوة كبيرة بين آرائه وبين الواقع السياسي المعاش⁽¹⁾.

- قد تكون ظاهرة الامتناع نتيجة لعدم استقرار الوضعية الاجتماعية وخاصة لفئة البطالين، الذين فقدوا كل ثقة في فائدة الوظيفة الاجتماعية والسياسية والمشاركة في الحياة المدنية، وكذا بسبب نسبة الأمية والتخلف السياسي⁽²⁾.

- قد تغيب فئة أخرى عن مكاتب التصويت بسبب الحالة التي آلت إليها الممارسة السياسية في الجزائر، خاصة من جانب غياب فعالية النظام السياسي؛ الفعالية السياسية هي تعبير عن درجة الأداء السياسي للنظام من حيث الاستجابة لمطالب وحاجات المجتمع وكذا درجة تحقيق مقتضيات البرامج الانتخابية أي مدى وفاء النخبة بوعودها، وتعتبر الفعالية عنصر مهم للنظام السياسي لتحويل قوته من الكم إلى النوع وتحويل هذه القوة إلى حق مقبول وتحويل طاعة المجتمع إلى واجب، إن غياب هذه الفعالية تؤدي إلى نفور الناخب عن مكاتب التصويت⁽³⁾.

- إن الأداء الهزيل للأحزاب السياسية وعدم قدرة برامجها السياسية على مسايرة المعطيات الجديدة أفقد المجتمع خصوصاً في أوساط المدن عالية الكثافة الأمل من الأحزاب السياسية والتغيير عبر صناديق الاقتراع، وأصبح المواطنون ينظرون إلى الأحزاب والمتحزبين بمنظار الريبة والتشكيك،

والصعبة بحيث يرهب منها بالقدر الذي تؤدي إلى تحقيق عكس النتائج المرجوة منها. سالمة ليام، مرجع سابق، ص 37.

(1) - المرجع نفسه، ص 44.

(2) - سمير بارة، (هندسة الأنماط الانتخابية والاتجاهات السياسية لدى الطالب الجامعي الجزائري)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011، ص 371.

(3) - ميادة بن بريهم، المحددات السياسية الضامنة لتفعيل التنمية السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إشكالية المجتمع المدني والتنمية السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 21، 22 أبريل 2014، ص 11.

بل يعتبرها تسعى سوى لخدمة مصالحها أو لمهاجمة بعضها البعض لكسب التأييد الداخلي سواء اتفقت مبادئها مع المصلحة العامة أو لا مما يولد الوغائية السياسية⁽¹⁾.

- إن ضعف الأحزاب السياسية وضعف برامجهم و نقص تكوينهم السياسي وغياب الإطارات القادرة على خلق قواعد شعبية قوية، أدى بها إلى حيادها عن هدفها الأساسي وهو ترسيخ ثقافة الديمقراطية وتكريس قيم الثقافة المدنية المعاصرة واحترام حقوق الإنسان⁽²⁾، مما أدى إلى نفور النخبة عن الأحزاب السياسية وإحجامها عن الانتساب إلى التيارات الحزبية ومن ثم عزوفها عن مكاتب التصويت، نظرا لترسخ فكرة عدم فعالية الانتخابات وعدم قدرة هذه الهيئات على تسيير الشؤون العمومية في إطار المجالس المحلية⁽³⁾.

علاوة عن الأسباب والعوامل السابقة، أنتج الواقع العملي للمجالس المنتخبة نظرة سلبية لدى الناخب، نتيجة لجملة من النقائص المسجلة على مستوى هذه الهيئات خاصة تلك المتعلقة بهيمنة الطابع الحزبي المضر بمصلحة المواطن في ظل التعددية داخل المجالس الشعبية المحلية، ولعل مرد ذلك غياب التكوين المهني وقلة التخصص ونقص الوعي لدى بعض المنتخبين في طرح القضايا ومعالجتها وكذا غياب البرامج التي تتماشى مع واقع الجماعات المحلية⁽⁴⁾.

تتعدد وتتباين الأسباب التي أدت إلى نقشي ظاهرة عزوف الناخب عن المشاركة في عملية الاقتراع، ورغم خطورة هذه الظاهرة على نزاهة الاقتراع المحلي وعلى القيمة التمثيلية في المجالس المحلية، لم يُعطها المشرع الجزائري أي اهتمام، وبالتالي بات من الصعب تحديد الأسباب التي تدفع بالمواطنين إلى الامتناع، خاصة في ظل غياب دراسات علمية معمقة تدرس الظاهرة عن قرب، وتشرف عليها مراكز البحث الرسمية.

المطلب الثاني: تحديد النتائج الانتخابية وفقا لنظام التمثيل النسبي

بعد إتمام المراحل السابقة، تأتي مرحلة أخرى لا تقل أهمية عن باقي المراحل، وهي مرحلة فرز الأصوات وتحديد النتائج الانتخابية، ويمكن القول أن هذه المرحلة تقف عليها صحة المنافسة

(1) - قوي بوحنية، دينامكية الحراك الداخلي الحزبي في الدول المغاربية (دراسة في عجز أداء الأحزاب بالجزائر)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011، ص 155.

(2) - فايزة يوسف، مرجع سابق، ص ص 218، 219.

(3) - محمد خداوي، مرجع سابق، ص 489.

(4) - سعيد مقدم، علاقة الناخب بالمنتخب المحلي و انعكاساتها على التنمية المحلية "دراسة على ضوء القانون والممارسة"، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، يومي 1، 2 ديسمبر 2015، ص 57.

الانتخابية برمتها، فإذا كان الناخبون قد ضمنوا إرادتهم بسرية في البطاقات الانتخابية، ففي الفرز يتم الكشف عن الإرادة الشعبية التي تضمنتها هذه البطاقات، ومن ثم إعلان النتائج بفوز المرشحين الذين ارتضاهم الشعب نوابا عنه وممثلين عن إرادته، لذلك نجد التشريعات الانتخابية تحرص على إحاطتها بضمانات تحول دون الوقوع في ظاهرة التزوير.

يسمح نظام التمثيل النسبي⁽¹⁾ على تمثيل كافة اتجاهات الرأي العام والأحزاب السياسية في المجالس المحلية، حيث يضمن لكل قائمة عددا من المقاعد يتناسب وعدد الأصوات التي تحصلت عليها في المنافسة الانتخابية⁽²⁾، وعلى هذا الأساس وضع المشرع الانتخابي جملة من القواعد التفصيلية التي تضبط عملية الفرز، والحساب الأولي لنتائج الاقتراع لاستخلاص الأصوات المعبر عنها والقوائم المقصاة من عملية توزيع المقاعد (الفرع الأول)، وبعد استكمال هذه العملية يتم توزيع المقاعد على قوائم المترشحين حسب التمثيل النسبي للأصوات (الفرع الثاني).

يهدف نمط الاقتراع النسبي إلى تحقيق تمثيل في المجالس المنتخبة متناسب مع القوة العددية للقوائم المترشحة⁽³⁾، غير أنه من الناحية العملية يطرح مشاكل عديدة في التركيبة السياسية للمجالس المحلية، فما هو تأثير نظام التمثيل النسبي على استقرار المجالس الشعبية المحلية؟ (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأحكام القانونية الناظمة لعملية الفرز وإعلان النتائج

بمجرد اختتام الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقعيات⁽⁴⁾، وبذلك تدخل العملية الانتخابية في مرحلة أخرى هي مرحلة فرز الأصوات والإعلان عن النتائج، وتتمثل عملية

(1) - باستقراء نصوص الدستور الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري لم يحدد نمط الاقتراع لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، لهذا اعتبر المجلس الدستوري اختيار طريقة الاقتراع من اختصاص المشرع وحده، غير أنه اشترط على المشرع أثناء تحديد نمط الاقتراع ضرورة مراعاة نفس الهدف الذي يهدف إليه الدستور؛ وهو تحقيق أوسع تمثيل للإرادة الشعبية، والابتعاد عن كل نمط ينطوي على عناصر تمييزية تتنافى مع المبادئ الدستورية التي تتعلق بحقوق المواطنين السياسية، كما أكد المجلس الدستوري الجزائري أن الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد ليس إلا كيفية لتوزيع المقاعد المطلوب شغلها في المجالس الشعبية، ولا يمس في شيء الاختيار الانتخابي لدى المواطن. قرار رقم 1 للمجلس الدستوري الجزائري، المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، متوفر على الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري، على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.conseil-constitutionnel.dz>، تاريخ الزيارة : 10 أوت 2016.

(2) - غنية شليغم، نعيمة ولد عامر، (أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر -)، مجلة دفاتر السياسية والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011، ص 183.

(3) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 130.

(4) - المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص

الفرز في القيام بإفراغ الصناديق من بطاقات الاقتراع وإحصاء وجرد مختلف أوراق التصويت، وتصنيفها، وتحديد صحتها، وعدها ووضع بيان عليها.

من أجل تقادي التلاعب بعملية الفرز، يقرر المشرع عددا ممن الضوابط القانونية التي ترمي إلى سير إجراءات الفرز على هدي من القانون، إلى غاية تحديد النتائج والإعلان عنها.

أولاً: عملية فرز الأصوات

تفرز الأصوات المعبر عنها مباشرة بعد انتهاء العملية الانتخابية ويتواصل دون انقطاع إلى غاية انتهائه تماما⁽¹⁾، وقد أحاط المشرع الجزائري هذه العملية بجملة من الضمانات وذلك حفاظا على نزاهة العملية الانتخابية أبرزها علنية الفرز، على أن يجري داخل مكتب التصويت إلزاما⁽²⁾، باستثناء مكاتب التصويت المتنقلة فيجرب الفرز في مراكز التصويت التي تلحق بها⁽³⁾، وعلى هذا الأساس فإن المشرع جعل من علانية الفرز قاعدة أساسية لا يمكن الخروج عنها باعتبارها ضمانا حقيقية لسلامة العملية الانتخابية.

يتولى عملية الفرز، فارزون تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت، حيث يقوم أعضاء مكتب التصويت بتعيين الفارزون من بين الناخبين المسجلين في هذا المكتب، وبحضور ممثلي المترشحين أو قوائم المترشحين⁽⁴⁾، وذلك لإضفاء نوع من الرقابة الشعبية على هذه العملية، التي تعبر مرحلة حساسة في عملية تكوين المجالس الشعبية البلدية والولاية .

وقد جعل المشرع مشاركة أعضاء مكتب التصويت في عملية الفرز على سبيل الاستثناء، حيث يتم إشراكهم في عملية الفرز في حالة عدم توفر العدد الكافي من الفارزين المعينين من بين الناخبين المسجلين⁽⁵⁾، وما عدا هذه الحالة لا يسمح لهم بالقيام بالفرز وفقا لما جاء في المادة 49 من قانون الانتخابات.

وما يمكن ملاحظته على الهيئة المكلفة بعملية الفرز أن المشرع الجزائري لم يحدد عدد الأعضاء الذين يتولون عملية فرز أصوات الناخبين، الأمر الذي يفتح الباب على مصراعيه أمام أعضاء مكاتب التصويت للمشاركة في عملية الفرز متذرعين بعدم كفاية الفارزين، كما أن المشرع لم

(1) - المادة 1/48 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 15.

(2) - المادة 2/48 من من القانون العضوي نفسه، ص 15.

(3) - المادة 3/48 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - المادة 49 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(5) - نصت المادة 49 في فقرتها الثالثة من القانون العضوي نفسه على أنه: "...عند عدم توفر العدد الكافي من الفارزين، يمكن جميع أعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز".

يشترط أي شرط في الأشخاص الذين يتولون القيام بمباشرة إجراءات الفرز، ولا المعايير الواجب مراعاتها عند اختيارهم وهذا خلافا لما قام به المشرع الفرنسي⁽¹⁾.

ومما ينبغي التنويه إليه أن إناطة مهمة الفرز إلى أعضاء مكاتب التصويت ذاتها يبقى محل نظر، حيث كان الأجدر أن يتم إسناد مهمة الفرز إلى لجان أو شخصيات أخرى غير أعضاء مكاتب التصويت التي أشرفت وأدارت عملية الاقتراع، ومن ثم يتعين أن ينتهي دور أعضاء مكاتب التصويت بمجرد انتهاء عمليات التصويت، لأن هذا الفصل يحقق مزايا عدة منها إضفاء مزيد من الضمانات لنزاهة عمليات الفرز وموضوعياتها، وكذلك الوقوف على مجمل الأخطاء والمخالفات التي قد ترتكب من قبل لجان الاقتراع، كما أن هذا الفصل يتيح الفرصة لإتمام عملية الفرز بصورة دقيقة، ذلك أن أعضاء مكاتب التصويت يغلب عليهم الإجهاد بعد قضاء يوم كامل في مباشرة عملية الاقتراع مما لا يتيح لهم القيام بعملية الفرز على نحو يكفل دقتها⁽²⁾.

تبدأ عملية الفرز بترتيب الطاولات التي يجرى فوقها الفرز، بشكل يسمح للناخبين بالطواف حولها⁽³⁾، الأمر الذي يسهل على الناخبين ممارسة الرقابة على العملية، ومن ثم يقوم الفارزون بفتح صناديق الاقتراع تحت رقابة أعضاء مكتب التصويت وبحضور المترشحين أو ممثليهم القانونيين، ويتولى الفارزون عند فتحهم لصناديق الاقتراع القيام بإفراغها من محتواها وتصنيف المظاريف المتواجدة بداخلها إلى رزم أو مجموعات حتى يسهل إفراغها من محتواها.

بعد فتح صناديق الاقتراع وإفراغها من محتواها، يتولى الفارزون عد المظاريف المتواجدة بداخلها ومقارنتها مع عدد الناخبين الموقعين على كشوف التوقيع⁽⁴⁾، ومن ثم تباشر عملية الفرز بسحب أحد الفارزين أوراق التصويت من المظاريف ويقدمها لفارز آخر ليقرأها بصوت مرتفع، ليقوم فارزين اثنين

(1) - لمزيد من التفصيل في تشكيلة لجنة الفرز وشروطها على ضوء التشريع الفرنسي راجع في هذا الصدد: سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات حرية و نزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، رسالة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة بابل (العراق)، 2007، ص 195 وما بعدها.

(2) - منتهى جواد كاظم الزيايدي، الطعون الانتخابية النيابية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، 2012، ص 214.

(3) - المادة 4/48 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 15.

(4) - انظر المادة 51 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 17.

(2) بتسجيل عدد الأصوات التي تحصل⁽¹⁾ عليها كل قائمة من قوائم المترشحين على ورقة عد النقاط قبالة تسمية قائمة المترشحين .

إن من أهم الإشكالات التي تثار أثناء عملية الفرز تكمن في طبيعة بعض الأطراف وأوراق التصويت التي تكون محل تشكيك من قبل الهيئة المكلفة بعملية الفرز، وقد انتبه المشرع الجزائري لهذا الأمر، وحدد على سبيل الحصر الحالات التي تعتبر فيها ورقة الانتخاب ورقة ملغاة وبالتالي لا يتم احتسابها⁽²⁾.

وبعد الانتهاء من عملية التلاوة وعد النقاط يسلم الفارزون لرئيس مكتب التصويت أوراق عد النقاط الموقعة من طرفهم، وفي نفس الوقت أوراق التصويت التي يشك في صحتها أو نازع ناخبون في صحتها، وفي حالة عدم وجود هذه الأوراق ضمن أحد الفئات المذكورة في المادة 52 من القانون العضوي 16-10 تعتبر أصواتا معبر عنها، وباستثناء الأوراق الملغاة والأوراق المتنازع في صحتها المرفقة بمحضر الفرز، تحفظ أوراق التصويت لكل مكتب من مكاتب التصويت في أكياس مشمعة ومعرفة حسب مصدرها إلى غاية انقضاء آجال الطعن والإعلان النهائي عن نتائج الانتخابات⁽³⁾.

وبعد اكتمال الإجراءات السابقة وحساب نتائج الاقتراع التي حصلت عليها كل قائمة في مكتب التصويت، يتم وضع محضر نتائج الفرز، محرر ومكتوب بحبر لا يمحي، على أن يتم ذلك في مكتب التصويت بحضور الناخبين، ويتضمن عند الاقتضاء ملاحظات أو تحفظات الناخبين أو المترشحين أو ممثليهم، وفي حالة وجود فارق بين عدد الأطراف وتأشيرات الناخبين، يجب أن يثبت ذلك في محضر الفرز⁽⁴⁾.

يحرر محضر الفرز في ثلاث (3) نسخ يوقعها أعضاء مكتب التصويت، وتوزع منه نسخة إلى رئيس مكتب التصويت لتعليقها داخل مكتب التصويت، ونسخة إلى رئيس اللجنة الانتخابية البلدية مع الملاحق مقابل وصل استلام يسلمها رئيس المكتب أو نائب الرئيس، ونسخة إلى ممثل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يسلمها رئيس مركز التصوي، وتسلم نسخة من محضر الفرز مصادق على

(1) - مذكرة لفائدة مؤطري مراكز ومكاتب التصويت للانتخابات الرئاسية ليوم 17 أفريل 2014، انظر الرابط الإلكتروني: <http://www.pfln.org.dz>، تاريخ الزيارة: 10 أوت 2016.

(2) - المادة 52 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 16.

(3) - انظر: المادة 50 من القانون العضوي نفسه، ص 15.

(4) - انظر المادة 51 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 17.

مطابقتها للأصل إل الممثل المؤهل قانونا لقوائم المترشحين مقابل وصل استلام فور تحرير المحضر داخل مكتب التصويت وقبل مغادرته⁽¹⁾.

ثانيا: تحديد نتائج التصويت

تعتبر هذه المرحلة أمرا حاسما في الكشف عن ما أسفرت عليه إرادة الهيئة الناخبة، ويتوقف على مدى صحتها صحة النتائج النهائية، وتتم هذه المرحلة من قبل الجهة المختصة بالإحصاء وإعلان النتائج ووفق الأشكال والإجراءات التي حددها قانون الانتخاب؛ حيث يتوزع الاختصاص بالإحصاء العام لأصوات الناخبين في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية في الجزائر بين كل من اللجنة الانتخابية البلدية⁽²⁾، واللجنة الانتخابية الولائية⁽³⁾.

بعد أن تجمع اللجنة الانتخابية البلدية النتائج المسجلة على مستوى كل مكتب تصويت، تجتمع اللجنة بمقر البلدية وعند الاقتضاء بمقر رسمي معلوم يحدده المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، لإحصاء النتائج المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية، وتسجيلها في محضر رسمي في ثلاث (3) نسخ، بحضور الممثلين المؤهلين قانونا لقوائم المترشحين، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تغيير النتائج المسجلة في كل مكتب تصويت والمستندات الملحقة بها، ويوقع المحضر البلدي للأصوات الذي هو وثيقة تتضمن تجميعا للأصوات على مستوى البلدية ككل من قبل جميع أعضاء اللجنة الانتخابية البلدية⁽⁴⁾.

ويتم توزيع النسخ الأصلية الثلاث من محضر الإحصاء البلدي للأصوات إلى كل من: رئيس اللجنة الانتخابية الولائية، ونسخة يعلقها رئيس اللجنة الانتخابية البلدية بمقر البلدية التي جرت بها عملية الإحصاء العام للأصوات، ونسخة ترسل فورا إلى المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة

(1) - انظر المادة 51 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 17.

(2) - حدد القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات وفق تعديله لسنة 2019، تشكيلة اللجنة الانتخابية البلدية وحصرها في: قاض رئيسا، يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، ونائب رئيس ومساعدين اثنين، يعينهم المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من بين ناخبي البلدية، ماعدا المترشحين والمنتمين إلى أحزابهم وأقاربهم وأصهارهم إلى غاية الدرجة الرابعة، وقد اشترط المشرع ضرورة أن يعلق القرار المتضمن تعيين أعضاء اللجنة الانتخابية البلدية فورا بمقر الولاية والبلديات المعنية.

(3) - حددت المادة 154 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على ضوء تعديل 2019، تشكيلة اللجنة الانتخابية الولائية حيث نصت: "تشكل اللجنة الانتخابية الولائية التي تعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من ثلاثة (3) أعضاء وأعضاء مستخلفين: قاض برتبة مستشار رئيسا، يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أو ممثله نائبا للرئيس، ضابط عمومي يسخره رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات عضوا يقوم بمهام أمانة اللجنة".

(4) - انظر: المادة 153 من القانون العضوي نفسه، ص 19.

للانتخابات، وبالإضافة لذلك تسلم وفقا لنص المادة 153 من قانون الانتخابات نسخة مصادق على مطابقتها للأصل من محضر اللجنة الانتخابية البلدية فورا وبمقر اللجنة من قبل رئيسها إلى الممثل المؤهل قانونا لكل قائمة مترشحين مقابل وصل بالاستلام.

بعد استلام اللجنة الانتخابية لمحضر الإحصاء البلدي للأصوات، تتولى اللجنة الانتخابية الولائية المجتمعة في مقر المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مباشرة صلاحياتها بمعاينة وجمع النتائج النهائية التي سجلتها وأرسلتها للجان الانتخابية البلدية⁽¹⁾، ويتعين على اللجنة الانتخابية الولائية أن تنهي أشغالها بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية البلدية والولائية خلال ثماني وأربعين (48) ساعة على الأكثر، ابتداء من ساعة اختتام الاقتراع⁽²⁾.

تعتبر عملية الإعلان عن النتائج الانتخابية النتيجة المنطقية للإحصاء العام للأصوات، حيث يتم خلالها توزيع الأصوات على قوائم المرشحين، وبيان النسبة التي تحصلت عليها كل قائمة، ويتم إعلان النتائج للانتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية طبقا لنص المادة 158 من قانون الانتخابات 10-16 من طرف اللجنة الانتخابية الولائية.

الفرع الثاني: توزيع المقاعد داخل المجالس الشعبية المحلية

تعتبر عملية توزيع المقاعد عملية فنية دقيقة، وقد أعطى المشرع الجزائري سلطة ضبط وتوزيع المقاعد في الانتخابات المحلية، لكل من اللجنة الانتخابية البلدية بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية البلدية⁽³⁾، واللجنة الانتخابية الولائية بالنسبة لانتخاب المجالس الشعبية الولائية⁽⁴⁾.

وقد أخذ المشرع الجزائري بنظام التمثيل النسبي في عملية توزيع المقاعد⁽⁵⁾، ويعد هذا النظام من بين أكثر النظم اعتمادا من قبل دول العالم ويقصد به حصول كل قائمة متنافسة تجاوزت نصاب الإبعاد على عدد من المقاعد النيابية يتناسب وعدد الأصوات التي تحصلت عليها في الانتخابات⁽⁶⁾.

(1) - المادة 156 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 30.

(2) - المادة 158 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - المادة 153 من القانون العضوي رقم 08-19 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 19.

(4) - انظر: المادة 2/156 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 30.

(5) - المادة 65 من القانون العضوي نفسه، ص 17.

(6) - إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1982، ص 161.

تقوم اللجنة الانتخابية البلدية بالنسبة لانتخابات المجالس البلدية واللجنة الانتخابية الولائية بالنسبة لانتخابات المجالس الولائية، بإقصاء القوائم التي لا تحوز النصاب القانوني من عملية توزيع المقاعد (أولا)، وتوزيع المقاعد على القوائم غير المقصاة اعتمادا على عمليات حسابية دقيقة (ثانيا).

أولا: تحديد النصاب القانوني للإقصاء من توزيع مقاعد المجالس المحلية

يضمن نظام التمثيل النسبي التمثيل الصادق للشعب بمختلف اتجاهاته وميولاته⁽¹⁾، حيث توزع المقاعد بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة⁽²⁾، ويعتمد نظام التمثيل النسبي على نسبة مئوية من الأصوات المعبر عنها حتى تكون القائمة المشاركة في الانتخابات المحلية معنية بعملية توزيع مقاعد المجالس الشعبية المنتخبة، مما يؤدي إلى وجود عدد معتبر من القوائم التي لم تتمكن من تجاوز النصاب القانوني لاحتساب أصواتها.

تقضى من عملية توزيع مقاعد المجالس المحلية القوائم التي لا تحصل على النصاب القانوني المحدد تطبيقا لنظام التمثيل النسبي، حيث حدد المشرع الانتخابي الجزائري الحد الأدنى من الأصوات الذي تحتاجه القوائم الانتخابية للمشاركة في عملية توزيع المقاعد بنسبة سبعة بالمائة (7%) من مجموع الأصوات المعبر عنها⁽³⁾، وبهذا فإن عملية توزيع مقاعد المجالس المحلية تقتصر على القوائم التي تحصل على النصاب القانوني المحدد، وتعتبر هذه النسبة مرتفعة مقارنة بتلك المحددة في عملية توزيع المقاعد داخل المجلس الشعبي الوطني⁽⁴⁾، ولعل أن المشرع يهدف من رفع نسبة الإقصاء من عملية توزيع مقاعد المجالس الشعبية المحلية إلى تحقيق تمثيل متجانس في هذه المجالس، تقاديا لتشتيت مقاعد المجلس المحلي على عدة تشكيلات سياسية لا تحوز الأغلبية⁽⁵⁾.

تثير مسألة النصاب القانوني في عملية توزيع مقاعد المجالس الشعبية المحلية العديد من الإشكالات، ذلك أن الهدف من اعتماد نظام التمثيل النسبي تمثيل كافة اتجاهات الرأي العام والأحزاب السياسية في المجالس المنتخبة تماشيا مع مواد الدستور الذي نصت المادة 11 منه على ما يلي:

(1) - نعمان أحمد الخطيب، مرجع سابق، ص 327.

(2) - المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 17.

(3) - انظر: المادة 66 فقرة 2 من القانون العضوي نفسه على ما يلي: "...لا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد، القوائم التي لم تحصل على نسبة سبعة في المائة (7%) على الأقل من الأصوات المعبر عنها".

(4) - انظر: المادة 86/2 من القانون العضوي نفسه، ص 21.

(5) - رابح طاهير، نصاب الإبعاد في النظام الانتخابي الجزائري، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر: "الضرورات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، يومي 08، 09 ديسمبر 2010، ص 36.

"الشعب حر في اختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب..."، غير أن تطبيق نصاب الإقصاء وجعله بنسبة نراها مرتفعة نوعا ما يؤدي إلى إهدار أصوات الناخبين المشاركين في العملية الانتخابية.

ثانيا: توزيع المقاعد على القوائم غير المقصاة

بعد تطبيق النصاب القانوني، تدخل العملية الانتخابية في مرحلة أخرى هي توزيع مقاعد المجالس المحلية على القوائم غير المقصاة، وتكريسا لنظام التمثيل النسبي اعتمد المشرع الجزائري على المعامل الانتخابي لتوزيع مقاعد المجالس المحلية المنتخبة، حيث اعتبره: " الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها ضمن نفس الدائرة الانتخابية، تنقص من عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن كل دائرة انتخابية، عند الاقتضاء، الأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي تم إقصائها لعدم بلوغها للنصاب القانوني⁽¹⁾.

وبهذا تحصل كل قائمة على عدد من المقاعد بحسب عدد المرات التي تحصل فيها على المعامل الانتخابي، حيث تقوم الجهة المكلفة بعملية توزيع المقاعد بقسمة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة على المعامل الانتخابي الخاص بالدائرة الانتخابية المحلية المعنية⁽²⁾، على أن يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيبهم⁽³⁾، وتتم العملية دون المساس بمقاعد المرأة المنصوص عليها في القانون العضوي 12-03.

يعاب على المعامل الانتخابي أنه يشتمل الأصوات المعبر عنها ويضيعها بسبب البواقي الناتجة عن عملية القسمة⁽⁴⁾، ما يؤدي إلى ضياع أصوات الناخبين التي لا تترجم إلى مقاعد في المجالس المحلية، وقد تدارك المشرع الانتخابي هذه المسألة باعتماده لطريقة الباقي الأقوى⁽⁵⁾ لتوزيع المقاعد المتبقية اعتمادا على عدد الأصوات المتبقية.

أ- توزيع الأصوات المتبقية وفقا لأسلوب الباقي الأقوى

إن من أهم الصعوبات التي ترافق اعتماد المعامل الانتخابي تطبيقا لنظام التمثيل النسبي، مشكلة توزيع فائض الأصوات على المقاعد التي تبقى شاغرة في المجالس الشعبية البلدية والولائية،

(1) - المادة 67 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 18.

(2) - انظر : المادة 68 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - انظر: المادة 69 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 251.

(5) - المادة 66 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 18.

وقد اعتمد المشرع في ظل القانون العضوي المتعلق بالانتخابات قاعدة الباقي الأقوى⁽¹⁾، كأسلوب لتوزيع الأصوات المتبقية.

ترتب الأصوات المتبقية للقوائم التي تحصلت على مقاعد في المجلس المحلي المنتخب والأصوات التي حصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد، حسب أهمية عدد الأصوات التي حصلت عليها كل منها، توزع المقاعد المتبقية على القوائم حسب عدد الأصوات المتبقية لديها وغير المستغلة في المرحلة الأولى⁽²⁾، من خلال منح المقاعد الشاغرة للقوائم الحاصلة على باقي أكبر بالتدرج حتى توزع جميع المقاعد الباقية على قوائم المترشحين سواء الفائزة بمقاعد في المرحلة الأولى أو التي لم تتحصل على مقاعد في التوزيع الأولي.

ب - حالة تساوي القوائم في الأصوات المتبقية

إن الوقوع في حالة تساوي الأصوات المعبر عنها بين قائمتين أو أكثر عند تطبيق قاعدة الباقي الأقوى أمر محتمل، لذا تتدخل أغلب التشريعات وتضع حلول لهذا الإشكال بغية شغل جميع مقاعد المجالس المنتخبة وضمان تمثيل صادق لأصوات الناخبين، وقد أقر المشرع الجزائري في حالة تساوي الأصوات المتبقية بين قائمتان أو أكثر بجعل المقعد المتبقي للقائمة التي يكون معدل سن مرشحها هو الأصغر⁽³⁾.

ويهدف المشرع الجزائري من جعل المقعد المتبقي من نصيب القائمة التي يكون مرشحها أصغر سناً، إلى تفعيل دور الشباب في الحياة السياسية من خلال تشجيع الأحزاب السياسية على تضمين قوائمها بعنصر الشباب، قصد استغلال قدراتها الفكرية والإبداعية وتنمية روح المواطنة لدى الشباب الجزائري باعتبارهم المحور الأساسي والمحرك لهذه العملية في المجتمع.

بعد استكمال كل هذه الإجراءات بداية من تحديد المعامل الانتخابي للدائرة الانتخابية وتطبيق قاعدة الباقي الأقوى ثم منح المقعد المتبقي في حالة التساوي للقائمة التي يكون فيها معدل عمر المترشحين أصغر، تترجم أصوات الناخبين إلى مقاعد داخل المجالس الشعبية المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى التمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية وإشراك كل فئات وأقليات المجتمع في الحياة السياسية وفي

(1) - هناك العديد من طرق توزيع البواقي على مستوى كل دائرة انتخابية، وتعتبر طريقة توزيع البواقي حسب المعدل الأكبر، الطريقة الأكثر استعمالاً في الدول الآخذة بنمط التمثيل النسبي، لمزيد من التفصيل في طرق توزيع البواقي راجع في هذا الصدد: عامر طارق عبد العزيز، (آليات توزيع المقاعد في الانتخابات)، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، العدد 2، المجلد 16، 2014، ص 114 وما بعدها.

(2) - المادة 3/68 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 18.

(3) - المادة 4/68 من القانون العضوي نفسه، الصفحة نفسها.

تسيير الشؤون العامة عن طريق ممثليهم بواسطة هيئات اعتبرها المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة اللامركزية الإدارية في الجزائر .

أسند المشرع الجزائري مهمة الإعلان عن نتائج الانتخابات المحلية، للجنة الانتخابية الولائية، ولم يترك المشرع لهذه اللجنة المجال مفتوحا حتى تقوم بإعلان النتائج وقتما تشاء بل قيدها بضرورة إعلانها خلال مدة زمنية محددة كما تطرقنا لها سابقا (1).

الفرع الثالث: أثر نمط الاقتراع على التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين

أثبتت التجربة العالمية أن النظام الانتخابي لا يبنى على فراغ، فهو يعتمد على العوامل الاجتماعية والسياسية الخاصة بكل بلد، فالأخذ بنظام انتخابي دون الآخر تمليه غايات سياسية واجتماعية وحضارية وغيرها من العوامل والظروف، ومن أهم المعايير التي تعتمد عليها الدول في اختيار نظامها الانتخابي هو مدى قدرته على تمثيل الناخبين (2) في المجالس المنتخبة، بما يكفل ويضمن الخروج بتركيبة سياسية تعكس كل توجهات المجتمع الأمر الذي يحقق الاستقرار في هذه الهيئات ويزيد من فعاليتها.

إذا كان نظام التمثيل النسبي الذي استقر المشرع الانتخابي الجزائري على اعتماده كنمط لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، يمتاز بعدالته وإنصافه وقدرته على تمثيل كل التيارات السياسية داخل المجالس الشعبية التي تعتبر المرآة التي تعكس كافة عناصر المجتمع، كونه يضمن لكل قائمة من المترشحين عدد من المقاعد في المجالس المنتخبة يتناسب وعدد الأصوات التي حصلت عليها في الاستحقاقات الانتخابية، إلا أن هذا النمط الذي اعتمده المشرع ترتبت عنه جملة من النتائج أثرت سلبا على المجالس الشعبية البلدية والولائية، وبالتالي بات من الضروري البحث عن مدى تمثيل نظام التمثيل النسبي لكل الاتجاهات السياسية داخل المجالس الشعبية المحلية (أولا)، في حين اعتماد هذا النمط قد يؤثر سلبا على استقرار المجالس الشعبية البلدية والولائية من خلال صعوبة تكوين أغلبية سياسية في هذه الهيئات (ثانيا) .

أولا: مدى تمثيل نظام التمثيل النسبي لكل الاتجاهات السياسية داخل المجالس المحلية

نظريا يتميز نظام التمثيل النسبي بقدرته على إنشاء مجالس شعبية محلية تمثل كافة اتجاهات المجتمع، وتأخذ بعين الاعتبار كل الأقليات السياسية، كما يتميز هذا النظام بالعدالة والموضوعية

(1) - انظر: المادة 158 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 30.

(2) - غنية شليغم، نعيمة ولد عامر، مرجع سابق، ص 181.

والشفافية فهو نظام يتلاءم بصدق مع روح النظام الديمقراطي ومبدأ سيادة الأمة⁽¹⁾، إلا أن تطبيق هذا النمط في العديد من الاستحقاقات الانتخابية أفرز العديد من النتائج يمكن اعتبارها كعراقيل أمام تكريس تمثيل حقيقي للإرادة الشعبية في المجالس المنتخبة أبرزها:

إن تمثيل كل الأحزاب - وخاصة الصغيرة منها- في المجالس المحلية يظل أمراً نسبياً فقط، نظراً لوجود العائق المتعلق بإقصاء القوائم التي لم تتحصل على نسبة 7% من الأصوات الحقيقية المعبر عنها من عملية توزيع المقاعد، الشيء الذي ينتج عنه إقصاء فئة معينة من التمثيل داخل المجلس⁽²⁾، ومن هنا يستحيل أن يمثل المجلس المحلي وفقاً لهذا الشرط كل الاتجاهات داخل المجتمع واقتضاه فقط على تلك الأحزاب العريقة أو فئة أو فئات معينة من المجتمع.

إن اعتماد المشرع الجزائري لنمط التمثيل النسبي أدى بالضرورة إلى اعتماد نظام القوائم في شكلها المغلق، بحيث يمنع إدخال أي تعديل أو ترتيب فيها لا في مرحلة إيداع الترشيحات⁽³⁾ ولا أثناء عملية توزيع المقاعد⁽⁴⁾، إلا في حالات استثنائية كالوفاة أو حصول مانع قانوني، وبهذا الشكل يسحب من الناخب حرية ترتيب المترشحين حسب ميوله، حيث يقوم باختيار مجموعة من المترشحين عوض مترشح واحد⁽⁵⁾.

مما يعاب على هذا الأسلوب أنه يقلل من حرية الناخب في اختيار ممثليه لأنه يقيد بالمرشحين الذين يختارهم الحزب أو المترشحين الأحرار، وهو ما ينافي المبادئ الديمقراطية، إذ لا يمكن أن يكون التمثيل حقيقياً دون أن تكون للناخب الحرية التامة في اختيار ممثليه.

إذن فالاختيار الفعلي للمترشحين بيد الأحزاب السياسية وليس بيد الناخبين، التي تتحكم كما تريد في ترتيب القوائم وفرضها على الناخب الذي يرى نفسه مجبراً على التصويت عليها كما هي، حتى

(1) - خضير ياسين الغانمي، (نظم الانتخاب واحتساب الأصوات وأثرها في الأنظمة الديمقراطية دراسة تحليلية بين النص النظري والتطبيق العملي - العراق أنموذجاً -)، مجلة جامعة أهل البيت، جامعة أهل البيت، كربلاء (العراق)، المجلد 1، العدد 17، 2015، ص 302.

(2) - عز الدين عيساوي، (الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 02، 2015، ص 221.

(3) - نصت المادة 75 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 19، على: "لا يجوز القيام بأية إضافة أو إلغاء أو تغيير للترتيب بعد إيداع قوائم الترشيحات ما عدا في حالة الوفاة أو حصول مانع قانوني".

(4) - نصت المادة 69 من القانون العضوي نفسه على: "يجب أن يتم توزيع المقاعد على مرشحي القائمة حسب ترتيب المترشحين المذكورين فيها".

(5) - أحمد عبد الحميد الخالدي، المرجع سابق، ص 213.

وإن كان صوته سوف يمكن من لا يميل إليه من الفوز بمقعد في المجالس المنتخبة نظرا لأنه في قائمة حزبه (1).

أدى نظام التمثيل النسبي إلى تعدد الأحزاب السياسية وكثرتها، وقد أصبحت هذه الأخيرة تهتم أكثر فأكثر بالانتخابات المحلية خاصة بعد صدور دستور 1996 الذي أعطى لهذه المجالس أهمية على المستوى الوطني، وبعدها جديدا من خلال نصه في المادة 118 وفق تعديل 2016 على أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة ينتخبون عن طريق الانتخاب غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، فأصبحت هذه المجالس بمثابة المفتاح لاعتلاء المناصب الوطنية العليا في المؤسسات المركزية للدولة، فتعتمد الأحزاب السياسية على وضع شخصيات معروفة بكفاءتها وحسن سيرتها على رأس القائمة وتعبها بأسماء أخرى غير معروفة وربما أقل كفاءة، لاجتذاب الناخبين وتمير القائمة، ومن ثم خدمة مصالحها بدلا من تمثيل الناخب (2)، من خلال القوائم المغلقة التي لا حرية للناخب فيها.

ثانيا: تأثير نظام التمثيل النسبي على استقرار المجالس الشعبية المحلية

إن مفهوم المشاركة السياسية يجعل من النظام الانتخابي الميكانيزم والوسيلة لتجسيد هذه المشاركة وتفعيلها، وانطلاقا من هذه الحقيقة لا يمكن أن نصف النظام الانتخابي، بأنه مجرد إجراء قانوني وفني، ولكنه في الأساس هو عملية سياسية لما لها من آثار على المشهد السياسي بكامله، كما أن النظام الانتخابي يعد انعكاسا لطبيعة النظام السياسي والمجتمع؛ من حيث أنه يعكس آليات هذا النظام في تكريس حق المواطن في الانتخاب والتصويت واختيار ممثليه وممارسة حق الترشح، كما يضمن أيضا لمختلف القوى السياسية حق التنافس فيما بينها وضمان التداول السلمي على السلطة والتحكم في اللعبة السياسية، وعليه فالنظام الانتخابي السائد في الدولة قد يؤدي إلى تجديد الحياة السياسية وتفعيل الحراك السياسي وقد يحد من عمل القوى السياسية ويساعد على توليد العزوف عند المواطن الناخب والسياسي (3).

(1) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 135.

(2) - نصت المادة 122 من الدستور على أنه: "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية...". وبالتالي تتعلق بالإقليم الوطني ككل وليس الدائرة الانتخابية التي انتخب فيها، وبالتالي بعد انتخاب عضو المجلس المحلي وتحصله على العضوية في مجلس الأمة تنتهي العلاقة بينه وبين السلطات المحلية. للتفصيل في النظام الانتخابي لأعضاء مجلس الأمة راجع في هذا الصدد: الطاهر خوضير، (تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 11، جانفي 2006، ص 62 وما بعدها.

(3) - لمزيد من التفصيل حول تأثير النظم الانتخابية على المشاركة السياسية راجع في هذا الصدد: شمسة بوشنافة، (النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011، 467 و ما بعدها.

أسفر تطبيق نظام التمثيل النسبي عن تمثيل متنوع لكل الفئات الاجتماعية والاقتصادية في المجالس المحلية، ولكن دون تناسب مع حجمها الحقيقي، الأمر الذي أدى إلى صعوبة الحصول على الأغلبية في تشكيلة المجالس المنتخبة، نتيجة لتشرذم أصوات الناخبين بين أحزاب عدة⁽¹⁾، وهو ما تجسد في الواقع من خلال كثرة الأحزاب وتعددتها التي تتمكن من الحصول على مقاعد في المجالس، كما أن هذا النمط أدى إلى بروز وظهور أحزاب غير جادة تقتصر إلى القاعدة الشعبية، بالإضافة إلى وقوفه وراء ظاهرة بروز معارضة اصطناعية لا تقوى على تغيير مسار الأمور في المجالس المنتخبة⁽²⁾، الأمر الذي أدى إلى تشكيل مجالس غير منسجمة يطغى عليها الصراع والتطاحن ويصعب على أية قائمة أن تحوز على الأغلبية أثناء المداولات وبذلك تضيق مصالح المواطنين وتتعطل شؤونهم وسط صراعات و خلافات لم يكونوا طرفا فيها.

تبني المشرع الجزائري نظام التمثيل النسبي عام 1997 بموجب الأمر رقم 97-07⁽³⁾، وتم تطبيق نظام التمثيل النسبي في الانتخابات المحلية لسنة 1997، وقد ظهر الأثر السلبي لهذا النظام الانتخابي في تطبيقه الأول، حيث تعذر في الكثير من البلديات والولايات على أية قائمة انتخابية الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين التي تمكنها من الحصول على أغلبية المقاعد، وكانت النتيجة هي بروز الكثير من المجالس التي ينعقد فيها التجانس، فوجدت صعوبة في اختيار الرئيس، وكذلك في تشكيل اللجان وفي التصويت على المداولات، الأمر الذي حتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض النزاعات التي تحدث بين أعضاء المجالس⁽⁴⁾.

(1) - أحمد عبد الحميد الخالدي، مرجع سابق، ص 222.

(2) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 134 .

(3) - نصت المادة 75 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات على أن: "ينتخب

المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة".

(4) - بدأت ظاهرة الإسدادات تجد حيزا من الوجود عقب الانتخابات المحلية لسنة 1997، حيث أدت إلى عدم وجود أغلبية سياسية داخل المجالس المنتخبة، نظرا لطريقة توزيع المقاعد التي تشتت أصوات الناخبين على عدة قوائم، حيث كانت نتائج الانتخابات لاختيار أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية لسنة 1997 كما يلي: أ- التجمع الوطني الديمقراطي حصل على أغلبية المقاعد بنسبة 55.18% على مستوى البلديات ونسبة 52.44% على مستوى الولايات، ب- حزب جبهة التحرير الوطني بنسبة 21.82% على مستوى البلديات و19.84% على مستوى الولايات، ج- حركة مجتمع السلم بنسبة 6.68% على مستوى البلديات و13.83% على مستوى الولايات، د- جبهة القوى الاشتراكية 4.91% على مستوى البلديات و2.92% على مستوى الولايات، وتأتي في المراتب الأخيرة حركة النهضة ويليها حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية وغيرها من الأحزاب التي حصلت على نسبة ضئيلة. وقد تم إعادة نفس السيناريو في نتائج الانتخابات المحلية التعددية الثالثة من نوعها في أكتوبر 2002، حيث شارك فيها 24 حزبا سياسيا مع مشاركة أكثر من 50% من الناخبين وكانت النتيجة كذلك مجالس محلية غير متجانسة من حيث التشكيلة. للتفصيل في أثر نظام التمثيل النسبي على تشكيلة المجالس الشعبية المحلية راجع في هذا الصدد: إسماعيل لعبادي، (أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية)، المجلة العربية للعلوم

إن عدم وجود أغلبية في التركيبة السياسية للمجالس الشعبية المحلية قد تكون سببا لخلق الأزمات والخلافات التي تنشأ بين المنتخبين، ما سيؤثر سلبا على مردود المجلس وعمله، الذي يعتبر إطارا لتسيير شؤون المواطنين وإدارة المرافق العامة لتحقيق مصالح السكان المحليين، لهذا فعدم وجود أغلبية سياسية في المجالس المحلية يدفع بالقوائم الفائزة بمقاعد داخل المجالس المحلية إلى البحث عن التحالفات، التي أصبحت سمة من سمات نظام التمثيل النسبي نظرا لاستحالة تحقيقه للأغلبية⁽¹⁾.

تظهر الحاجة إلى التحالفات نتيجة عدم حصول أي قائمة من المترشحين على أغلبية مطلقة تمكنها من تسيير الهيئة الإقليمية، لهذا يستوجب على القوائم الفائزة بمقاعد في المجالس المحلية المنتخبة التكتل لإيجاد أغلبية سياسية تحافظ على استمرارية مؤسسات الدولة وتضمن استمرارية تقديم الخدمة العمومية⁽²⁾ على المستوى المحلي بعيدا عن النزاعات والخلافات التي تؤدي إلى تفكك المجالس المنتخبة.

وتجدر الإشارة أن الواقع العملي أكد صعوبة إجراء التكتلات في إطار المجالس الشعبية المحلية، ويرجع ذلك إلى واقع الممارسة السياسية في الجزائر، التي تعاني من جملة من العراقيل والمشاكل أبرزها ضعف العمل السياسي للأحزاب السياسية⁽³⁾، ونقص التكوين السياسي للمنتخب المحلي في إطار حزبه مما أدى إلى عدم استيعابه لأهمية التحالف⁽⁴⁾، كل هذه العوامل ساهمت عمليا إلى صعوبة إيجاد تحالف سياسي بين القوائم المشكلة للمجلس المحلي المنتخب، لتتصيب المجالس

السياسية، مجلة دورية محكمة تصدر عن الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، العدد 12، أكتوبر 2006، ص 70 وما بعدها، خصوصا ص ص 82، 83.

(1) - إدريس بوكرا، (التمثيل النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 09، 2005، ص 66.

(2) - أخذ المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 89-13 المؤرخ في 7 أوت 1989 المتعلق بنظام الانتخابات بالنظام المختلط، حيث نصت المادة 61 منه على: " ينتخب المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد"، وهو نظام يمزج بين نظام الأغلبية ونمط التمثيل النسبي، وذلك من خلال منحه كل المقاعد للحزب في حال تحصله على الأغلبية المطلقة، أما في حالة تحصل القائمة على الأغلبية البسيطة فإنها تأخذ نصف المقاعد زائد مقعد، أما المقاعد المتبقية فتوزع بالتناسب على الأحزاب التي تحصلت على 10 % من الأصوات المعبر عنها توزيعا نسبيا، وأكد المجلس الدستوري الجزائري بموجب القرار رقم 1 لسنة 1989 المتعلق بقانون الانتخاب أن الأفضلية التي تمنح للقائمة التي تحصل على الأغلبية البسيطة ليست تمييزية بل هي نابعة من حرص المشرع على التوفيق بين ضرورات التمثيل الشعبي المنصف ومتطلبات التسيير الفعال للشؤون العمومية؛ الأمر الذي يؤكد حرص المشرع على ضمان الاستمرارية في تسيير المرافق العمومية.

(3) - لمزيد من التفصيل حول فعالية الأحزاب السياسية في الجزائر راجع في هذا الصدد: قوي بوحنية، ديناميكية الحراك الداخلي الحزبي في الدول المغاربية - دراسة في عجز أداء الأحزاب السياسية في الجزائر، مرجع سابق، ص 136 وما بعدها .

(4) - فايزة يوسف، مرجع سابق، ص 218 وما بعدها.

الشعبية البلدية والولائية، وإن وجدت تكون تكتلات هشة مبنية على الضغط والمعارضة في عملية اتخاذ القرار، الأمر الذي يؤدي إلى شل وتجميد ودخول المجلس المحلي في صراعات غالبا ما تؤدي به إلى إنسدادات عملية يروح ضحيتها المواطن والمصلحة العامة، هذا ما نلمسه في أغلب المجالس المحلية التي لا تحوز على أغلبية⁽¹⁾.

إذن العدالة المجردة التي يحققها نظام التمثيل النسبي لا قيمة لها إذا لم تحقق الاستقرار للمجلس المحلي المنتخب، والفعالية والانسجام في إدارته لهذه الهيئات، فصعوبة تحقيق الأغلبية في ظل هذا النمط قد تكون عائقا حقيقيا أمام تسيير شؤون المواطنين.

المطلب الثالث: تعدد أوجه الرقابة على الانتخابات المحلية

تعتبر العملية الانتخابية عملية مركبة ومعقدة تتخذ من خلالها الإدارة مجموعة من التصرفات القانونية والمادية مما يجعل إمكانية المساس بنزاهتها أمرا قائما إن لم تتخذ الإجراءات اللازمة للحيلولة دون ذلك أو لتصحيح الوضع إن أمكن وتوقيع الجزاء على الأطراف المسببة له⁽²⁾، ولهذا كرس المشرع الجزائري آليات رقابية غايتها السهر على صحة الانتخابات المحلية والحفاظ على اختيار الناخب كي يتجسد كتمثيل سياسي في إطار المجالس المنتخبة⁽³⁾.

عرفت مسألة الرقابة على الانتخابات المحلية العديد من التطورات بموجب قوانين الانتخابات المتتالية، إلا أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 جاء بإصلاح عميق في هذا المجال، وتماشيا معه صدر القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات والذي نص على مجموعة من الآليات الرقابية لضمان نزاهة العملية الانتخابية، حيث كفل المشرع الجزائري حق الناخبين والمترشحين في الرقابة على عملية الاقتراع المحلي (الفرع الأول)، كما منح المشرع للسلطة الوطنية المستقلة العديد من الصلاحيات الرقابية (الفرع الثاني)، كما أولى قانون الانتخاب أهمية خاصة للإشراف القضائي على الانتخابات المحلية نظرا لما يتميز به القضاء من حياد واستقلالية، حيث يتمتع القضاء بسلطات رقابية تضمن متابعة كل المسار الانتخابي بداية من إعداد القوائم إلى غاية البت في المنازعة الانتخابية (الفرع الثالث).

(1) - إسماعيل لعبادي، مرجع سابق، ص 84.

(2) - ليدية عليم، (حول فعالية الضمانات المستحدثة لمراقبة الانتخابات المحلية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص 2017، ص 468.

(3) - محمد المهدي بن السيمحو، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص ص 78، 79.

الفرع الأول: رقابة المواطن على عملية الاقتراع المحلي

أشرك المشرع المعنيون بالعملية الانتخابية، حيث منح للناخب مجموعة من الحقوق التي تكفل له متابعة عملية الاقتراع المحلي وتضمن وقوفه على التطبيق السليم لأحكام قانون الانتخابات (أولاً)، كما منح للمترشحين العديد من السلطات التي تضمن تقويم المنافسة السياسية ومنع وقوع التجاوزات التي قد تشوه نتائجها (ثانياً).

أولاً: رقابة الناخب على الانتخابات المحلية

يعتبر الحديث عن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي، لأن الاختيار الحر والرشيدي يجعل من العملية الديمقراطية تعاقداً اجتماعياً ديمقراطياً توافقياً، إرادياً، فعلياً، واقعي، يعتمد اعتماداً كبيراً على واقع القبول والاعتراف بالسلطة السياسية المنتخبة، من قبل المواطنين الخاضعين لسيادتها، بصورة سلمية وطوعية⁽¹⁾، ولهذا يعتبر الاعتراف بحق الناخب في ممارسة الرقابة على الاقتراع المحلي تكريساً فعلياً لمبدأ الحق في الانتخاب، الذي لا يجب أن يتوقف عند حد الإلقاء بالصوت بل يجب أن يكتمل بتكريس حقه في الرقابة، الأمر الذي يضمن تعاضد الجهود المبذولة من طرف الدولة وكل الفاعلين في الانتخابات المحلية ما يكفل حماية سيادة الشعب من كل مساس.

نص المشرع الجزائري على ضرورة أن يتم فرز الأصوات بمكاتب التصويت لزاماً، كما أقر مبدأ علنية عملية الفرز وفي المقابل كفل حق الناخب في حضور عملية الفرز ومتابعتها ميدانياً، وإبعاد هذه العملية من كل الشبهات ألزم أعضاء المكتب بضرورة ترتيب الطاولة التي يجرى فوقها الفرز بشكل يسمح للناخبين بالطواف عليها⁽²⁾.

إن حضور الناخب عملية فرز الأصوات قد يكشف له عن بعض الممارسات السلبية أو بعض الأفعال التي قد يرتكبها القائمين على تنظيم العملية، ولهذا كفل له قانون الانتخابات حقه في الاعتراض على صحة عمليات التصويت، من خلال إيداع احتجاجه بالمكتب الذي صوت به، وبدون هذا الاحتجاج في محضر مكتب التصويت، ويرسل المحضر إلى اللجنة الانتخابية الولائية، التي تبت في الاحتجاجات المقدمة لها وتصدر قراراتها في أجل أقصاه خمسة (5) أيام، ابتداءً من تاريخ إخطارها بالاحتجاج وتبلغ قراراتها فوراً، التي قد تكون محلاً للطعن القضائي⁽³⁾.

(1) - آمنة بوعياش، الملاحظة النوعية للانتخابات التشريعية 2007 والجماعية 2009، المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، الرباط (المغرب)، جوان 2009، ص 39.

(2) - المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 15.

(3) - انظر المادة 170 القانون العضوي نفسه، ص 32.

إن رقابة المواطن على سير الاستحقاقات المحلية، ووقوفه على صوته وأصوات بقية الناخبين والموجهة أساسا إلى تشكيل مجالس هي في الأصل لخدمتهم جميعا، تعد أفضل رقابة وأنجعها، فإذا كان المواطن المحلي يمتنع حتى عن ممارسه حقه في الانتخاب والتعبير عن رأيه في اختيار ممثلين له يشرفون على تسيير شؤونه، كيف يمكن له أن يراقب سير العملية ويسهر على نزاهتها؟

ثانيا: رقابة المترشحين على الاقتراع المحلي

إن إشراك المترشحين في الرقابة على العملية الانتخابية، من شأنه أن يساهم في الحفاظ على نزاهة المسار الانتخابي، ويمكن إجمال السلطات الرقابية التي يتمتع بها المترشح فيما يلي:

أ- حق المترشحين في الحصول على القوائم الانتخابية

جعل التعديل الدستوري لسنة 2016 حق المترشحين في الإطلاع على القوائم الانتخابية، حيث ألزم السلطة المكلفة بتنظيم الانتخابات بوضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين⁽¹⁾، محاولا بذلك القضاء على إشكالية تضخم الهيئة الناخبة التي لطالما أثرت في كل مناسبة انتخابية، رغم تمكين هذا الحق للمترشحين بدءا من القانون العضوي رقم 04-01⁽²⁾ المتضمن تعديل قانون الانتخابات لسنة 1997 اقتداء بالمشروع الفرنسي⁽³⁾.

نصت المادة 22 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدلة في سنة 2019، على ضرورة أن تلتزم السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بوضع القائمة الانتخابية البلدية بمناسبة كل انتخاب تحت تصرف الممثلين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات والمترشحين الأحرار.

إن هذه الإمكانية التي يتيحها القانون للأحزاب والمترشحين الأحرار والتي جعل منها المؤسس الدستوري كمبدأ لا يمكن تجاوزه، هي بمثابة رقابة على أعمال الجهة المكلفة بإعداد وضبط القوائم التي تلعب دورا كبيرا جدا في نجاعة العملية الانتخابية⁽⁴⁾.

- تجدر الإشارة في هذا الصدد أن الأجل الذي كان ممنوح للجنة الانتخابية الولائية للبت في اعتراضات الناخبين على صحة عمليات التصويت في ظل المادة 165 من قانون الانتخابات لسنة 2012 مقدر بعشرة (10) أيام، وبالتالي فإن تقليص هذا الأجل إلى خمسة أيام في ظل القانون الحالي من شأنه أن يضيء شفافية أكثر على العملية الانتخابية.

(1) - انظر: المادة 193 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 34.

(2) - انظر: المادة 4 من القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فيفري 2004 المعدل والمتمم للأمر رقم 97-

07 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، ج ج ج ج، عدد 9، بتاريخ 11 فيفري 2004، ص 22.

(3) - ليدية عليم، المجالس المحلية في القانون الجزائري: بين الانتخاب والاستقلالية، أطروحة مقدمة من أجل

الحصول على شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018، ص 96.

(4) - عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 63.

ب- حق الرقابة على أعضاء مكتب التصويت

يحق للمثليين المؤهلين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات المحلية وللمترشحين الأحرار الاطلاع على قائمة أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين المعدة من طرف المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وهذا للتأكد من عدم وجود صلة قرابة بينهم وبين المترشحين في القوائم الأخرى إلى غاية الدرجة الرابعة، تحت طائلة الطعن الإداري والقضائي⁽¹⁾.

ج- الرقابة على سريان العملية الانتخابية يوم الاقتراع

أجاز المشرع الجزائري إمكانية حضور المترشحين أو من يمثلهم قانونا عمليات التصويت وفرز الأصوات، وذلك في حدود مرشح واحد في كل مركز تصويت، وممثل واحد في كل مكتب تصويت، على أن لا يتجاوز عدد ممثلي المترشحين أكثر من خمسة (5) ممثلين في مكتب تصويت واحد، يعينون بالتوافق بين القوائم أو عن طريق القرعة⁽²⁾.

واشترط قانون الانتخابات ضرورة أن يودع كل مترشح لدى المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة قائمة الأشخاص الذين يؤهلهم لتمثيله في مكاتب التصويت، خلال العشرين (20) يوما الكاملة قبل تاريخ الاقتراع، ويجب أن تتضمن هذه القائمة كل عناصر الهوية بالنسبة للشخص المؤهل، والتي يمكن كل سلطة مختصة أن تطلبها، ولاسيما أعضاء مكتب التصويت ومسؤول مركز التصويت الذي وجهت له نسخ من القوائم المودعة، كما يمكن تقديم قائمة إضافية في أجل عشرة أيام قبل يوم الاقتراع للتعويض في حال غياب المراقبين في مكتب أو مركز التصويت⁽³⁾.

وفي هذا السياق، وتعزيزا لرقابة المترشحين على نتائج العملية الانتخابية وضمان عدم المساس بها، ألزم المشرع رؤساء المكاتب بضرورة تسليم نسخة من محضر الفرز مصادق على مطابقتها لأصل فور انتهاء العملية وداخل المكتب، إلى الكل الممثلين المؤهلين قانونا للمترشحين⁽⁴⁾، كما ألزم اللجنة الانتخابية البلدية بعد انتهائها من إحصاء نتائج التصويت المحصل عليها في كل مكاتب التصويت على مستوى البلدية، بضرورة تسليم نسخة من محضر اللجنة من قبل رئيسها إلى الممثل القانوني للمترشح أو القائمة⁽⁵⁾.

(1) - انظر: المادة 30 من القانون العضوي رقم 08-19 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 15.

(2) - انظر: المادة 166 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 32.

(3) - انظر: المادة 169 من القانون العضوي رقم 08-19 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، المصدر سابق، ص 21.

(4) - انظر: المادة 51 من القانون العضوي نفسه، ص 17.

(5) - انظر: المادة 153 من القانون العضوي نفسه، ص 19.

إذا كان الناخب يتمتع بصلاحيات تسجيل اعتراضاته في محضر فرز الأصوات وتلتزم اللجنة الانتخابية بالفصل في هذه الاعتراضات وفقا لنص المادة 170 من قانون الانتخابات، فإن المترشح يتمتع بهذه الصلاحية كذلك رغم أن المادة 170 لم تشر إليه، حيث أكد مجلس الدولة حق المترشح في الاعتراض على عمليات التصويت بموجب نظره في قضية أحد المترشحين ضد اللجنة الانتخابية الولائية لولاية تبسة، وأقر أن احتجاج اللجنة الانتخابية الولائية في رفض الطعن بناء على المادة 170 التي تلزم سوى الناخبين بتسجيل اعتراضاتهم أمام مكاتب التصويت دون المترشحين هو احتجاج خاطئ، لأن المترشح يتمتع بصفتي الناخب والمترشح، وأسس مجلس الدولة بصدده نظره في هذه القضية للمبدأ التالي: "المترشح لانتخاب محلي، ملزم بتسجيل اعتراضه على عملية الاقتراع، أمام مكتب التصويت، لتمتعه بصفتي الناخب والمترشح معا"⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تتمتع السلطة المستقلة للانتخابات بجملة من الصلاحيات الرقابية التي تشمل كل مراحل الاقتراع المحلي، حيث منح لها القانون العضوي رقم 19-07 صلاحيات سابقة على يوم الاقتراع (أولا)، وأخرى خلال الاقتراع وبعده (ثانيا).

أولا: الصلاحيات الرقابية للسلطة المستقلة للانتخابات السابقة على الاقتراع المحلي

تشرف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على كل مراحل العملية الانتخابية، بداية من إعداد القوائم وتسخير مؤطري مراكز ومكاتب التصويت وإعداد بطاقات الناخب واعتماد ممثلي المترشحين، بالإضافة إلى جل الصلاحيات التي تتمتع بها في مجال إدارة الحملة الانتخابية⁽²⁾، كلف المشرع السلطة المستقلة للانتخابات في ظل القانون الأخير لسنة 2019 بضرورة تسهيلها عمل المؤسسات الإعلامية والصحفيين لمتابعة مختلف مراحل العمليات الانتخابية بالتنسيق مع الجهات المختصة، وهو ما نعتبره إضافة جيدة من طرف المشرع نحو تكريس مبادئ النزاهة وإعلام المواطن⁽³⁾.

ثانيا: الصلاحيات الرقابية للسلطة المستقلة للانتخابات خلال الاقتراع وبعده

تؤدي السلطة المستقلة للانتخابات دور الحماية السابقة لعملية الاقتراع، عن طريق السهر على نجاح الأعمال التحضيرية لانتخابات المجالس الشعبية المحلية وإجبار أطراف العملية الانتخابية المحلية على تطبيق أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ثم تمتد صلاحيات هذه الهيئة

(1) - انظر: قرار مجلس الدولة رقم 086053 المؤرخ في 18/04/2013 المتعلق بقضية (م.ع) ضد اللجنة الانتخابية الولائية لولاية تبسة، مجلة مجلس الدولة الجزائري، عدد 11، 2013، ص ص 223، 224.

(2) - انظر: المادتين 8، 16 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 7، 8.

(3) - المادة 8 من القانون العضوي نفسه، ص 7.

لتشمل الرقابة على العملية الانتخابية خلال الاقتراع المحلي، من خلال الإشراف على عملية فرز الأصوات وضمان مصداقيتها ونزاهتها وعدم التلاعب بأصوات الناخبين، كما تعمل على تمكين المترشحين من استلام نسخ من مختلف محاضر الفرز⁽¹⁾، طبقاً لأحكام قانون الانتخابات الذي نص بضرورة أن تسلم فوراً داخل مكتب التصويت نسخة من محضر الفرز مصادق على مطابقتها للأصل من قبل رئيس المكتب إلى كل الممثلين المؤهلين قانوناً للمترشحين مقابل وصل استلام⁽²⁾.

من أجل حماية الاقتراع المحلي من كل التجاوزات التي تمس بصحته وكذا من أجل حمايته من كل الجرائم الانتخابية التي تستهدف المساس بأصوات الناخبين واختياراتهم السياسية، تتسق السلطة المستقلة للانتخابات مع السلطات العمومية العمومية، كل الإجراءات الأمنية المتعلقة بالعمليات الانتخابية لضمان حسن سيرها وحماية شرعية الاقتراع⁽³⁾.

ألزم المشرع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في حالة وجود أي إخلال أو تهديد من شأنه المساس بالسير العادي للعمليات الانتخابية وصحتها وشفافية ونزاهة نتائجها، بضرورة اتخاذ كل التدابير قصد ضمان مطابقة العمليات الانتخابية للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، وفي حالة استمرار وضعية الإخلال أو التهديد وعجز السلطة المستقلة عن إيقافها تتدخل السلطات العمومية المختصة وتتخذ الإجراءات اللازمة لضمان مواصلة سير العملية الانتخابية⁽⁴⁾.

إن هذه الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة المستقلة للانتخابات في مجال الرقابة على الانتخابات سواء في شقها التحضيري أو أثناء الاقتراع أو بعده، عززها المشرع بمجموعة من السلطات التي تكفل لها التدخل ومعالجة النقائص المسجلة على المسار الانتخابي، حيث تتدخل السلطة في حالة خرق أحكام قانون الانتخابات ونصوصه التنظيمية من أي جهة كانت، كما تتلقى كل عريضة أو تبليغ أو احتجاج متعلق بالعملية الانتخابية واردة من الأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات أو مترشح وتتنظر وتفصل فيه طبقاً لأحكام القانون⁽⁵⁾.

تخطر السلطة المستقلة السلطات العمومية المعنية بأي ملاحظة أو خلل أو نقص يسجل، ومرتبطة بنطاق اختصاصها من شأنه التأثير على تنظيم العمليات الانتخابية وسيرها، ويجب على هذه

(1) - المادة 8 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر سابق، ص 7.

(2) - انظر: المادة 51 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 17.

(3) - المادة 9 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المصدر سابق، ص 7.

(4) - المادة 50 من القانون العضوي نفسه، ص 10.

(5) - المادتين 11، 12 من القانون العضوي نفسه، ص 7.

السلطات العمل بسرعة وفي أقرب وقت من أجل تدارك النقائص المبلغ عنها وإعلام السلطة المستقلة كتابيا بالتدابير والإجراءات التي باشرتها، أما إذا تعلق النقائص بأطراف العملية فإنها تخطر الأحزاب المشاركة في الانتخابات والمترشحين أو ممثليهم المؤهلين قانونا بأي تجاوز صادر عنهم عينته خلال مختلف المراحل الانتخابية، ويتعين على هذه الأطراف التي تم إخطارها العمل بسرعة وفي الآجال التي تحددها السلطة لتدارك النقائص المبلغ عنها وإعلامها كتابيا بالتدابير والمسايع التي اتخذتها⁽¹⁾.

تفصل السلطة المستقلة بموجب قرارات، في المسائل الخاضعة لمجال اختصاصاتها وتبلغها بكل وسيلة مناسبة إلى الأطراف المعنية، ويمكن للسلطة المستقلة تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها، وعندما ترى السلطة المستقلة بأن أحد الأفعال المسجلة أو تلك التي أخطرت بشأنها تكتسي طابع جزائيا تقوم فوراً بإخطار النائب العام المختص بذلك⁽²⁾.

إن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع لم ينص على إمكانية خضوع قرارات السلطة المستقلة للانتخابات للرقابة القضائية، الأمر الذي سيجعل سكوت المشرع عن هذه المسألة الجوهرية يثير العديد من التساؤلات بل الكثير من الإشكاليات العملية نظرا لارتباط المسألة المباشر بحقوق وحرريات الأفراد وفي ضمان عدم تعسف هذه السلطة في قراراتها.

بتصفح رأي المجلس الدستوري المتعلق بمطابقة القانون العضوي 19-07 مع أحكام الدستور، يتبين لنا أن المجلس الدستوري أغفل كذلك هذه المسألة رغم أهميتها مجددا⁽³⁾، وبالتالي نرى ضرورة أن نحتكم للقواعد العامة التي تكفل دستوريا إمكانية الطن القضائي في قرارات السلطات الإدارية، ونفسر سكوت المشرع وعدم إدراج حق الطعن بأنه سهو من المشرع والمجلس الدستوري، لأنه لو كان يرمي إلى إبعاد قرارات السلطة عن مجال الرقابة لنص صراحة.

تعد وتنشر السلطة المستقلة للانتخابات تقريرا مفصلا عن كل عملية انتخابية خلال أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية، يصادق عليه مجلس السلطة المستقلة بحضور منسقي المندوبيات⁽⁴⁾، إن مثل هذا الإجراء الذي تبناه المشرع بموجب قانون السلطة المستقلة

(1) - المادتين 13، 14 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المصدر سابق، ص 7.

(1) - المادة 50 من القانون العضوي نفسه، ص 8.

(2) - انظر: المادتين 15، 17 من القانون العضوي نفسه، ص 7.

(3) - انظر: رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م/د/19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات للدستور، ج ج ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019، ص 4.

(4) - انظر: المادة 10 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المصدر السابق، ص 7.

الأخير من شأنه أن يكفل شفافية العملية الانتخابية ويبعدها عن السرية الإدارية التي لطالما اتسمت بها الاستحقاقات المحلية السابقة، فإعداد التقرير ونشره للجمهور نراه خطوة إيجابية نحو إرساء معالم الديمقراطية الحقيقية.

الفرع الثالث: رقابة القضاء على صحة الانتخابات المحلية

تعددت أشكال الرقابة الوقائية السابقة التي أقرها المشرع للسهر على صحة عملية الاقتراع المحلي، التي تعتبر آليات لمنع وقوع أي تصرفات غير قانونية تشوه نتائج الانتخابات المحلية، لغرض تحقيق تمثيل سياسي حقيقي في إطار المجالس المحلية، لكن لا يقف الأمر عند إحاطة العملية الانتخابية بالضمانات القانونية والآليات الرقابية التي تكفل إدارتها في جميع مراحلها على أحسن وجه، بل لا بد من فتح الباب أمام كل من له مصلحة في الطعن أمام القضاء في كل الأعمال المتعلقة بالعملية الانتخابية⁽¹⁾.

تجدد نظام المنازعات الانتخابية في الجزائر بتعديل النظام الانتخابي في عدة مرات عبر مراحل متفرقة وبواسطة عدة إصلاحات سياسية ودستورية⁽²⁾ آخرها الإصلاح القانوني لسنة 2016 الذي هم مجال الانتخابات وانتهى بصدور القانون العضوي رقم 16-10، وكان مجال الرقابة من أهم محاور الإصلاح، سعيا من المشرع إلى إقامة نظام انتخابي يمتاز بخصائص الشفافية والحياد، ومحسن بضمانات سياسية وإدارية وقضائية تجعله يواكب المعايير الدولية للنظم الانتخابية الحرة.

يعتبر إشراك القضاء في حماية الاقتراع المحلي من أهم مظاهر دولة القانون الحريصة على جعل الحقوق السياسية المضمونة بموجب النصوص القانونية محمية عن طريق الجهاز القضائي⁽³⁾، باستقراء نصوص قانون الانتخابات، يتبين أن المشرع أدخل القضاء بنوعيه -العادي والإداري- في مجال الرقابة على العملية الانتخابية، حيث يفصل القاضي العادي في منازعات التسجيل في القوائم الانتخابية ويوقع الجزاء على مرتكبي الجرائم الانتخابية (أولا)، كما يتدخل القاضي الإداري لفض المنازعة الانتخابية المتعلقة بصحة عملية الاقتراع المحلي، من خلال فحص مشروعية الوثائق الانتخابية والقرارات الصادرة الجهات الرسمية المتعلقة بتنظيم الانتخابات (ثانيا).

أولا: رقابة القضاء العادي على العملية الانتخابية المحلية

(1) - عبد الرحمان حملة، المنازعات الانتخابية في الجزائر، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، 2018، ص 12.
(2) - سماعيل لعبادي، المنازعات الانتخابية دراسة مقارنة لتجربتي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012-2013، ص 53.
(3) - ليدية عليم، حول فعالية الضمانات المستحدثة لمراقبة الانتخابات المحلية، مرجع سابق، ص 474.

تتعدد الطعون الانتخابية التي تقدم إلى المحاكم بتعدد الدور الذي يقوم به القضاء، حيث تختص المحاكم العادية بالنظر في الطعون المتعلقة بمنازعات التسجيل والشطب في القوائم الانتخابية⁽¹⁾ (أ)، كما كرس المشرع الحماية الجزائية لعملية الاقتراع كآلية لردع مرتكبي الجرائم الانتخابية (ب).

أ- منازعات مرحلة وضع القوائم الانتخابية ومراجعتها

حرص المشرع على ضمان شفافية القوائم الانتخابية ومنع التلاعب بها باعتبارها أساس العملية الانتخابية المحلية، فبعد فتح فترة مراجعة القوائم الانتخابية من طرف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، أجاز المشرع بموجب المادة 18 من قانون الانتخاب على ضوء تعديل 2019 لكل مواطن أغفل تسجيله أو يود الاعتراض على تسجيل شخص بغير حق أو المطالبة بتسجيل مواطن تم إغفاله في القائمة الانتخابية⁽²⁾ أن يقدم اعتراضا بالتسجيل أو الشطب أمام اللجنة البلدية المختصة بمراجعة القوائم الانتخابية وفق الأشكال المنصوص عليها سابقا، والتي تلتزم بتبليغ قرارها في ظرف ثلاثة (3) أيام⁽³⁾، ويمكن أن يكون هذا القرار محلا للطعن أمام الجهات القضائية المختصة⁽⁴⁾.

أسند القانون العضوي رقم 16-10 اختصاص الفصل في منازعات القائمة الانتخابية إلى القضاء العادي لكونها تتعلق بالحالة الشخصية للفرد من جنسية وموطن وأهلية، إذ منحت المادة 21 منه للأطراف المعنية حق الطعن أمام المحكمة المختصة إقليميا⁽⁵⁾ في قرارات اللجنة البلدية لمراجعة

(1) - فيصل بن زحاف، الرقابة القضائية على العملية الانتخابية ضمانة للشرعية الديمقراطية، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الملتقى الوطني حول: الرقابة على العملية الانتخابية على ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2016، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، يوم 28 جوان 2018، ص ص 267، 268.

(2) - انظر: المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 11.

(3) - المادة 20 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 14.

(4) - إن موقف المشرع الجزائري لم يكن ثابتا بخصوص الجهة القضائية المختصة بالنظر في منازعات القوائم الانتخابية، حيث مر تحديد الاختصاص القضائي بالنظر في طعون مرحلة إعداد القوائم ومراجعتها بمراحل مختلفة، بحيث كان المشرع يمنح الاختصاص في هذه المرحلة للقضاء الإداري تارة ولل قضاء العادي تارة أخرى.

- انظر: ليدية عليم، حول فعالية الضمانات المستحدثة لمراقبة الانتخابات المحلية، مرجع سابق، ص 474.

(5) - إن الملاحظ في هذا الصدد أن المشرع لم ينص صراحة على اختصاص القضاء العادي واكتفى بالنص على المحكمة المختصة إقليميا، غير أنه بالرجوع إلى المراحل الأخرى للعملية الانتخابية كالترشح وضبط قائمة أعضاء مكتب التصويت والطعن في صحة عمليات التصويت نجد المشرع في تحديده للاختصاص بالنظر في منازعاتها يذكر صراحة عبارة المحكمة الإدارية المختصة، مما يدل على أن المشرع جعل الاختصاص بالفصل في منازعات مرحلة إعداد القوائم للقضاء العادي وليس القضاء الإداري، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الطرح وبنفس الصياغة اعتمده المشرع في قانون الانتخابات لسنة 2012 بموجب المادة 22 منه، وفي هذا الصدد يقول الدكتور عمار بوضياف "إن هذا النص واضح في إسناد الاختصاص للقضاء العادي ممثلا في المحكمة الابتدائية من قبل أصحاب المصلحة". لمزيد

القوائم الانتخابية في ظرف خمسة (5) أيام من تاريخ التبليغ أو ثمانية (8) أيام من تاريخ الاعتراض لتفصل فيها في أجل أقصاه خمسة (5) أيام.

ب- تصدي القاضي الجزائري للجرائم الانتخابية

تحدث أثناء العملية الانتخابية المحلية الكثير من المخالفات والجرائم التي يمكن أن تؤثر على مشروعية ونتائج الاقتراع المحلي، وقد تتعدد الأطراف التي تحاول المساس بمشروعية الانتخابات المحلية وعرقلة المسار الديمقراطي لها خصوصا مع تعدد التوجهات السياسية المشاركة فيها، ويعتبر الناخب من بين أطراف الجريمة الانتخابية فأحيانا يكون ضحية لها وأحيانا أخرى يكون فاعلا أصيلا لها أو مساهما أو مشاركا فيها، كما يعد المترشح من الأطراف الأساسية للجرائم الانتخابية، فإذا كان يمكن تصور المرشح كضحية في العديد من الأحوال، فإن مصلحة المرشح ورغبته في الفوز يدفعانه في الكثير من الأحيان إلى ارتكاب جرائم انتخابية إما بصفته فاعلا أصيلا أو مشاركا، ويعد كذلك، عضو مكتب التصويت في مرحلة معينة من مراحل سير الانتخابات طرفا أصيلا في العديد من الجرائم التي قد ترتكب أثناء هذه المرحلة⁽¹⁾.

كما لا يقل دور موظفي الإدارة في الجريمة الانتخابية عن دور كل من المرشح والناخب، فموظف الإدارة يشهد ويواكب العمليات الانتخابية منذ انطلاقها إلى غاية الانتهاء منها، إلا أن الإصلاح الأخير الذي مس مجال الانتخابات في سبتمبر 2019 والتي حول بموجبها المشرع كل صلاحيات الإدارة إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات⁽²⁾، من شأنها أن تبعد الإدارة عن العملية الانتخابية نهائيا وتستبعدا كطرف كان في السابق أساسيا في أغلب الجرائم الانتخابية، إلا أنه لا يمكن الحكم بذلك قطعا، في انتظار ما سيسفر عليه التطبيق العملي لهذه الإصلاحات.

سعى المشرع الجزائري إلى تضمين قانون الانتخابات بعقوبات جزائية للأطراف المشاركة في العملية الانتخابية قصد حمايتها من مختلف الأفعال التي من شأنها المساس بسلامة المسار الانتخابي منذ بدايته إلى نهايته، وأورد العقوبات المقررة لها مميذا في ذلك بين مرتكبيها⁽³⁾.

من التفصيل حول الموضوع، وللاطلاع على بعض النماذج العملية والطعون التي عقبها الانتخابات المحلية المنظمة في 29 نوفمبر 2012، راجع: عبد الرحمان حملة، مرجع سابق، ص 27 وما بعدها.

(1) - يوسف وهابي، الجرائم الانتخابية في التشريع المغربي: دراسة مقارنة بأنظمة انتخابية جنائية غربية (فرنسا، إسبانيا وإنجلترا) وعربية (الجزائر، تونس، مصر، الأردن، اليمن، الكويت)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، 2007، ص ص 20-26.

(2) - انظر: المادة 49 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، المصدر السابق، ص 10.

(3) - انظر: المواد من 197 إلى 223 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص ص 35-37.

ثانيا: رقابة القضاء الإداري على المنازعة الانتخابية المحلية

لم تكن الهيئات القضائية الإدارية مختصة في فض المنازعة الانتخابية المحلية حول عملية الاقتراع قبل تعديل قانون الانتخابات لسنة 1997 في 2004، غير أن المشرع العضوي تطبيقاً لأحكام قانون الانتخابات لسنة 2012⁽¹⁾ وكذا لسنة 2016⁽²⁾ نص صراحة على اختصاص القاضي الإداري في الفصل في مشروعية عملية الاقتراع وكل القرارات التي تصدر بمناسبة ذلك.

نص المشرع في قانون الانتخابات على إمكانية منازعة صحة بعض القرارات الإدارية التحضيرية للاقتراع، فمُنح للمترشحين للانتخابات المحلية حق الطعن قضائياً في قرارات رفض الترشيح الصادرة عن الوالي، خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ تبليغ القرار المعلل وتفصل المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في الطعن في أجل خمسة (5) أيام كاملة من تاريخ رفع الطعن⁽³⁾، وما تجدر الإشارة إليه، أن التعديل الأخير الذي مس قانون الانتخاب أبقى مسألة إيداع الترشح على مستوى الولاية وهو ما لا يتماشى مع الغرض الذي أنشئت لأجله السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والمتمثل أساساً في إبعاد الإدارة عن مجال الانتخابات⁽⁴⁾.

كما سمح بالطعن أمام المحكمة الإدارية في قرار المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المتضمن رفض الاعتراض على قائمة أعضاء مكاتب التصويت والأعضاء الإضافيين، في أجل ثلاثة (3) أيام كاملة ابتداء من تاريخ تبليغ القرار، وتفصل المحكمة في أجل خمسة (5) أيام، ويبلغ قرارها إلى الأطراف المعنية وإلى المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات قصد تنفيذه⁽⁵⁾.

تصدر اللجنة الانتخابية الولائية العديد من القرارات الإدارية والتي أجاز المشرع إمكانية الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً⁽⁶⁾، حيث تعين وتركز وتجمع اللجنة الانتخابية الولائية وفقاً لنص المادة 156 من قانون الانتخابات النتائج النهائية التي أرسلتها للجان الانتخابية البلدية في

(1) - انظر: المادة 165 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 30.

(2) - انظر: المادة 170 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 32.

(3) - انظر: المادتين 72، 78 من القانون العضوي نفسه، ص ص 18، 19.

(4) - انظر: المادة 8 من القانون العضوي رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مصدر السابق، ص 7. والمادة 139 من القانون العضوي رقم 19-08 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 18.

(5) - المادة 30 من القانون العضوي نفسه، ص 15.

(6) - انظر: المادة 157 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، المعدل والمتمم، المصدر سابق، ص 30.

الانتخابات المحلية، وتعلن نتائج العملية بموجب قرار وتضطلع بمهمة توزيع المقاعد داخل المجالس الشعبية الولائية، مما يظهر إمكانية الطعن في هذه القرارات المتعلقة بإعلان النتائج وتوزيع المقاعد رغم عدم وجود نص قانوني صريح، إلا أن إقرار المشرع إمكانية الطعن في قرارات اللجنة بموجب المادة 157 من قانون الانتخاب بصفة عامة دون استثناء، قد يجعل هذه القرارات محلا للطعن ويمنح للقاضي إمكانية التدخل وإعادة النظر في عملية توزيع المقاعد (1).

تبت اللجنة الانتخابية الولائية في الطعون التي يرفقها الناخب في محاضر فرز الأصوات وتصدر قراراتها في أجل أقصاه خمسة (5) أيام من تاريخ استلامها، وتكون هذه القرارات في أجل ثلاثة (3) أيام من تبليغها قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية التي يتعين عليها الفصل في الطعن في أجل أقصاه خمسة (5) أيام (2).

وقع المشرع الجزائري في تناقض حول مواعيد ممارسة اللجنة الانتخابية الولائية لصلاحياتها، حيث نص بموجب المادة 157 من قانون الانتخابات على أن تنتهي مهامها في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية خلال ثمان وأربعين (48) ساعة من اختتام الاقتراع، من جهة أخرى منح لها مهلة خمسة (5) أيام للفصل في الطعون الواردة في محاضر الفرز، دون التطرق إلى بقية الآجال المنصوص عليها في حالة الطعن القضائي، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الإشكال كان وارد حتى في ظل قانون الانتخابات لسنة 2012 بموجب المادة 165 منه والأكثر من ذلك أن المشرع لم يتقطن لهذه المسألة حتى في تعديل 2019، وبالتالي كيف يمكن تحريك هذا النوع من الطعون عمليا؟ أم هل يستمر عملها إلى غاية إصدار قراراتها والفصل في مدى مشروعيتها قضائيا؟

وختاما لهذا العنصر، تجدر بنا الإشارة إلى مسألتين، تتمثل الأولى في أن المشرع لم يضبط مسألة رقابة القضاء على المنازعات الانتخابية بالشكل اللازم، فرغم نصه على رفع الطعون الرامية إلى فحص مشروعية القرارات الانتخابية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، إلا أنه لم يحدد الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية المختصة بفض المنازعة الانتخابية المحلية.

أما المسألة الثانية فتتمثل، في مدى إمكانية الطعن بالاستئناف في أحكام المحكمة الإدارية الصادرة بمناسبة النظر في بعض المنازعات الانتخابية أمام مجلس الدولة والتي سكت فيها المشرع ولم ينص على عدم إمكانية أو خلاف ذلك، إلا أن الرجوع إلى مجال الاجتهاد القضائي يبين لنا أن مجلس الدولة فصل في العديد من المحطات في الطعون بالاستئناف في أحكام المحكمة الإدارية المتعلقة بمجال الانتخابات التي لم ينص قانون الانتخاب فيها صراحة بعدم إمكانية الطعن، حيث

(1) - سماعيل العبادي، المنازعات الانتخابية دراسة مقارنة لتجربتي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، مرجع سابق، ص 62.

(2) - المادة 170 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 32.

أسس في سنة 2013 لمبدأ يقضي بأن حكم المحكمة الإدارية، الفاصل في الطعن بالإبطال في القرار الصادر عن اللجنة الانتخابية الولائية، قابل للطعن فيه أمام مجلس الدولة بالاستئناف وليس بالنقض، حتى ولو صدر بوصف الحكم النهائي⁽¹⁾.

وأضاف مجلس الدولة الجزائري، أن نص المادة 157 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات وإن كانت قد أجازت الطعن في القرارات الصادرة عن اللجنة الانتخابية الولائية إلا أنها لم تنص على أن المحكمة الإدارية تفصل فيه كدرجة نهائية وبالتالي فالحكم الحالي يعد ابتدائيا جائز للطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة.

وفي ختام هذا الفصل، يمكن أن نسجل العديد من الملاحظات على عملية تشكيل المجالس المنتخبة، والتي يتوقف على حسن تنظيمها وتأطيرها، نجاح هذه الهيئات في أداء مهامها، ومن أبرز الملاحظات؛ أن المشرع الجزائري لم يجتهد في انتقاء المنتخب المحلي ولم يفرض أي شروط على حق الترشح مكتفيا ببعض الشروط العامة، ومغفلا بذلك أحد أهم الشروط التي نرى ضرورة توافرها وهو شرط المؤهل العلمي، ما يجعل العضوية في المجالس المحلية في متناول طبقات أمية وغير مكونة سياسيا من شأنها أن تزيد من تدهور هذه الهيئات وضعف مركزها القانوني أمام سلطة الوصاية.

كما أن المشرع كرس التمييز بين الجنسين في الترشح بهدف تفعيل المشاركة السياسية لفئة المرأة، وإذا كان هذا النظام ساهم إلى حد ما في تفعيل تواجد المرأة في المجالس المحلية وإدماجها في الحياة السياسية وتجاوز العديد من المبررات التي استند إليها المشرع في إقرار نظام الكوتا، ولهذا نرى أنه؛ بعد تطبيق هذه الآلية في الانتخابات المحلية لسنتي 2012 و2017 ضرورة تجاوز هذه المسألة وجعل المنافسة الانتخابية دون تمييز، يكون فيها الفاصل الكفاءة والبرنامج المقدم.

اعتمد المشرع الجزائري على نمط التمثيل النسبي في توزيع المقاعد على القوائم الفائزة، مما يسفر عن مجالس شعبية محلية بتشكيلة متعددة سياسيا ويسمح بتواجد أغلب التيارات السياسية داخل المجالس وهو ما يتماشى مع نظام التعددية السياسية، إلا أنه في المقابل يؤدي إلى تشكيل مجالس بدون أغلبية تضمن لها الاستقرار والاضطلاع بصلاحياتها على أكمل وجه وبعيدا ظاهرة الانسداد والصراعات الداخلية.

(1) - قرار مجلس الدولة رقم 086231 المؤرخ في 16/05/2013 المتعلق بقضية (س.ج) ضد اللجنة الولائية لولاية المدية، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 11، 2013، ص ص 24، .241.

الفصل الثاني: تسيير المجالس الشعبية المحلية

نظرا لطبيعة المجالس الشعبية المحلية وحجم الصلاحيات المسندة إليها، والتي تستلزم رسم السياسات والخطط وتحديد المشروعات واتخاذ القرارات لتنفيذها، لا بد من إحاطتها بجملة من القواعد التي تحتكم إليها أثناء مباشرتها لجملة المهام المسندة إليها، قصد ضمان حسن سير أعمالها، وتمكينها من الخروج بقرارات تكون نابعة عن حوار جاد وديمقراطي داخل هذه الهيئات.

أقر المشرع الجزائري بمقتضى قانوني البلدية والولاية جملة من المبادئ التي تحكم سير المجالس الشعبية المحلية، ووضع جملة من الضوابط التي يجب مراعاتها أثناء سير الجلسات، ذلك أن اتخاذ القرار الرشيد وتنفيذ سياسات التنمية المحلية وتحقيق تطلعات المواطنين، مرهون على عمل هذه الهيئات التي أوكلها المؤسس الدستوري الجزائري مهمة تسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي.

إن تكريس مبدأ الانتخاب كأداة لتشكيل المجالس الشعبية المحلية أصبح غير كاف، ذلك أن الديمقراطية التمثيلية لا تكفي لتبرير شرعية أعمال المجالس المحلية، بل ينبغي أن تكتسي الأعمال اللامركزية طابع التأييد الشعبي، من هنا ظهرت الحاجة لما يسمى بالديمقراطية التشاركية، إذ لا يختار المواطنون ممثلهم في المجالس المنتخبة المحلية فحسب، بل يساهمون أثناء العهدة الانتخابية بصفة مباشرة في تسيير شؤونهم ومراقبة ممثلهم، وهذا هو المفهوم الذي حاول المشرع الجزائري التوجه نحوه من خلال قانوني البلدية والولاية.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أنه بعد الانتهاء من العملية الانتخابية المحلية بكل مراحلها، والتأكد من تحقيق تمثيل سياسي يعكس إرادة الهيئة الناخبة في إطار الدائرة الانتخابية المحلية، ينبغي تنصيب هيئات المجالس الشعبية المحلية (المبحث الأول).

تتداول المجالس المنتخبة في إطار ممارسة الاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، للإشراف على تسيير شؤون المواطنين، إلا أن مباشرة هذه المهمة تكون وفقا لمجموعة من المبادئ والقواعد التي أكد المشرع على ضرورة احترامها في سير أعمال المجالس المحلية (المبحث الثاني).

إن قدرة المجلس المنتخب على تسيير شؤون المواطن على المستوى المحلي تبقى محدودة، ما لم يشارك المواطن في عملية صنع القرار حتى تكون معبرة عن حاجاتها الحقيقية، من خلال جعله كفاعل أساسي في عملية التسيير، وبذلك تبلغ الديمقراطية المحلية أرقى مراحلها عند التوجه نحو تكريس الديمقراطية التساهمية في تسيير المجالس المنتخبة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: تنصيب هيئات المجالس الشعبية المحلية

تتشكل المجالس الشعبية المحلية من الهيئات التداولية التي تتولى الإشراف على الشؤون المحلية بواسطة المداولات التي تتخذها وفقا لمبدأ جماعية التسيير، وكذا من الهيئات التنفيذية للمجلس التي تسهر على تطبيق القرارات الجماعية لهيئة المداولة.

بعد الانتهاء من عملية توزيع المقاعد داخل المجالس المحلية، تقتضي ممارسة الديمقراطية داخل المجلس المحلي تنصيب الهيئات التنفيذية للمجالس المنتخبة، بداية من تنصيب رئيس المجلس الشعبي المحلي ونوابه (المطلب الأول)، وكذا تشكيل اللجان المحلية (المطلب الثاني)، حتى تدخل هذه الهيئات في مرحلة جديدة أول آثارها وضع المنتخب المحلي في مركز قانوني يتمتع من خلاله بجملة من الحقوق ويضع على عاتقه جملة من الالتزامات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: اختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية

نشير بداية إلى أن رئيس المجلس الشعبي المحلي مثله مثل باقي الأعضاء المنتخبين يتم انتخابه من سكان البلدية عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمس (5) سنوات⁽¹⁾، باعتبار ذلك من مظاهر الاستقلالية المحلية، ومعيار رئيسي للامركزية الإدارية، إلا أنّ له مركز خاص باعتباره رئيس للمجلس المحلي المنتخب، ويبرز ذلك من خلال طريقة تعيينه التي عرفت تغييرا مهما بموجب قانوني البلدية والولاية وقانون الانتخاب، وكذا طرق انتهاء مهامه.

تتولد خلافات سياسية بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية حول تنصيب الهيئات التنفيذية، بسبب عدم انسجام النظام الانتخابي الجزائري مع قانوني البلدية والولاية، حيث يسفر نظام التمثيل النسبي عن تشكيلات فسيفسائية في المجالس المحلية تقتقد إلى الأغلبية المطلقة⁽²⁾، بينما

(1) - نصت المادة 1/65 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات على أنه: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة".

(2) - تغيب الأغلبية السياسية في معظم المجالس المحلية المنتخبة نتيجة تطبيق نظام الاقتراع النسبي الذي يشنت أصوات الناخبين على عدة قوائم ما يؤثر على عملية توزيع المقاعد ومن ثم عدم وجود أغلبية سياسية مستقرة تتولى التسيير، وفي هذا الصدد يعتبر الأستاذ شريف كياس: "أن نظام التمثيل النسبي المطبق في الانتخابات المحلية الجزائرية يمتاز بالبساطة التي تضمن إعطاء صورة دقيقة وحقيقية عن الخريطة السياسية في الجزائر، فهو يسمح للأحزاب السياسية الكبيرة الحصول على عدد من المقاعد يوازي نسبة الأصوات المحصل عليها من طرفها، ويعطي للأحزاب السياسية الصغيرة الفرصة في المشاركة في ممارسة السلطة وطرح أفكارها وبرامجها والتوسيع من دائرتها، لكن رغم ما تحققه هذه الأنظمة من مصداقية في تصوير الخريطة السياسية، كثيرا ما يؤخذ عليها كونها تؤدي إلى تشكيل أعضاء انتخابية ذات ألوان سياسية متشعبة في شكل فسيفساء لا تسود فيها أغلبية مطلقة موفرة وضامنة للاستقرار السياسي، الأمر الذي يؤدي إلى سوء التسيير"؛ راجع شريف كاييس، (النظام الانتخابي والنظام التعددي)، المجلة النقدية

يشترط القانون الأغلبية المطلقة لتنصيب رئيس المجلس الولائي وقبله البلدي، ما ينتج عنه إشكالية تعيين رؤساء المجالس المنتخبة، وكذا انتخاب نوابهم بالأغلبية المطلقة التي تغيب في أغلب هذه الهيئات.

وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب إبراز كيفية تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي وأهم الإشكاليات التي أغفلها المشرع الجزائري في هذا المضمار (الفرع الأول)، ومن ثم لا بد من التطرق إلى كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني)، وأهم الحالات التي تنتهي فيها مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إشكالية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

عرف موضوع اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من التغييرات كما أثارت العديد من الإشكاليات، لذا سنحاول التطرق إلى أهم المحطات التي عرفت مسألة تنصيب رئيس البلدية في التشريع الجزائري (أولا)، ثم التطرق إلى كيفية تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا).

أولا: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

استجاب المشرع الجزائري نوعا ما لمقتضيات الحوكمة عندما عزز لا مركزية البلدية بإعطاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي حق تولي الهيئة التنفيذية، وقد عرفت عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من التطورات عبر قانوني البلدية والانتخاب، متأثرة في ذلك بجملة من العوامل أبرزها تغير النظام الانتخابي المكرس في انتخابات المجالس الشعبية البلدية، حيث نص قانون البلدية لسنة 1967 على أن ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له بالاقتراع السري والأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة يجرى اقتراع ثان تعتمد فيه الأغلبية النسبية⁽¹⁾، وقد تميزت هذه المرحلة بالاستقرار إلى حد ما نظرا لفكرة الحزب الواحد الذي يؤدي إلى وحدة البرنامج السياسي واتفاق وجهات النظر حول السياسة العامة المحلية.

وبصدور القانون رقم 90-08، نص المشرع على أن يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، وقد اكتفى المشرع في هذا القانون بذكر الجهة التي يحق لها الاختيار والتي حصرها في أعضاء القائمة الحائزة على أغلبية المقاعد داخل

⁽¹⁾ للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد 1، 2010، ص 76 وما بعدها.

(1) - انظر المادتين: 116، 117 من الأمر رقم 67 - 24 المتضمن القانون البلدي، مصدر سابق.

(2) - انظر: المادة 48 من القانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، المعدل و المتمم، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 11 أفريل 1990.

المجلس دون الإشارة إلى طريقة الاختيار⁽¹⁾، ولم تكن هذه المادة محل جدالات عملية تطبيقاً لنظام التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية المطلقة المعتمد في قانون الانتخابات رقم 89-13، ذلك أن هذا النظام كان يسمح بتوفير أغلبية مطلقة لصالح تيار سياسي⁽²⁾.

وبصدور الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ولدت المادة 48 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية إشكاليات مستعصية في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي نظراً لاعتماده نمط الاقتراع النسبي، فقد أثرت في الممارسة العملية إشكالية تساوي عدد المقاعد المتحصل عليها بين قائمتين أو أكثر، ولمعالجة هذا الفراغ اجتهدت وزارة الداخلية في تعليمة لها للولاة بالأخذ بقاعدة الأكبر سناً لتولي رئاسة المجلس⁽³⁾، وهو ما رفضه العديد من المنتخبين خاصة وأن التجربة أثبتت أن كبار السن في هذه المجالس غالباً ما يكونوا أميين أو محدودي المستوى التعليمي⁽⁴⁾.

نظراً لهذه الإشكاليات المستعصية في تنصيب رؤساء البلديات تطبيقاً للمادة 48 من قانون البلدية لسنة 1990، والتي أدت بالعديد من المجالس البلدية إلى الوقوع في ظاهرة الانسدادات في الانتخابات المحلية لسنة 2002، ثم تكررت الظاهرة بسبب العوامل نفسها في الانتخابات المحلية لسنة 2007، مما أدى في غالب الأحيان إلى انشغال المنتخبين بالخلافات الحزبية بدل خدمة المصالح العامة المحلية⁽⁵⁾، من هذا المنطلق سعى المشرع الجزائري إلى إيجاد حل تشريعي نهائي يقضي على الانسداد، ويوفر الاستقرار داخل المجالس البلدية من خلال إصدار القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية الذي حاول من خلاله المشرع إيجاد حل لإشكالية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁶⁾.

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 205.

(2) - شريف كايس، مرجع سابق، ص 79، 80.

(3) - سعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى إيجاد حلول لإشكالية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، من خلال إصدار تعليمة وزارية بعد صعوبة تنصيب هذا الأخير عقب الانتخابات المحلية لسنة 2002، تمنح هذه التعليمة الرئاسة للأكبر سناً في حالة تساوي عدد المقاعد بين قائمتين أو أكثر؛ انظر: التعليمة رقم 2342 المؤرخة في 07 أكتوبر 2002، فيما يخص مراسيم تنصيب المجالس المنتخبة الجديدة (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي)، وكيفية انتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(4) - بشير فريك، منتخبو البلديات مفسدون أم ضحايا؟، الطبعة الأولى، الشروق للإعلام و النشر، الجزائر، 2014، ص 45.

(5) - الطاهر خويضر، (قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 23، 2009، ص 76.

(6) - ورد في عرض الأسباب في المشروع التمهيدي لقانون البلدية لسنة 2011: "إن الحالات المختلفة المعاشة خلال العشر سنوات من تطبيق القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، كتلك الحالات الاستثنائية المحضنة بل القسوى، كالأزمة المؤسساتية لسنوات التسعينات أو الحالات العادية كما هو الحال منذ سنة 2000،

أسند المشرع وفقا لقانون البلدية لسنة 2011 مهمة رئاسة المجلس الشعبي البلدي لمتصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا⁽¹⁾، والملاحظ على هذه الطريقة التي جاء بها قانون البلدية لسنة 2011 أنها جاءت أكثر دقة ووضوح، لأنها تسهل عملية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجرد إعلان نتائج الانتخابات، لأن الرئيس سيكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبين⁽²⁾، كما أن المشرع في ظل هذا القانون تنبأ لحالة التساوي في الأصوات، وهو الأمر الذي أغفله القانون القديم.

أقر المشرع في قانون البلدية بتعيين متصدر القائمة الحاصلة على الأغلبية النسبية من الأصوات المعبر عنها رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، غير أن الحكومة أدرجت في مشروع القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012 مقترحا يعارض ما ورد في قانون البلدية حول اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، وقد تمت المصادقة فعلا على المقترح مع إدخال بعض التعديلات، حيث نصت المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات على أن ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية، ضمن القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، مما يتناقض مع أحكام المادة 65 من قانون البلدية، الأمر الذي طرح إشكالا حقيقيا وعطل إجراء تنصيب رؤساء المجالس الشعبية البلدية للانتخابات المحلية لتاريخ 29 نوفمبر 2012 أكثر من المدة القانونية المحددة.

أدت هذه المادة إلى حدوث إنسدادات على مستوى العديد من المجالس الشعبية البلدية بسبب الصراع حول رئاسة المجلس، نظرا للتركيبية السياسية التي يسفر عنها نمط الاقتراع النسبي والتي تفتقد

أظهرت محدودية منظومة قانونية غير قادرة على تفكيك التوترات، ناهيك عن عدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولدة خاصة عن التعددية التي لا زالت في طريق التدهيم، وضع الانفتاح التعددي، في المواجهة، داخل الفضاء الجوّاري الذي تشكله البلدية، منتخبين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى الإجماع الذي يعتبر ضروريا في اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تلبية الحاجات الجماعية؛ أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، 2013، ص 109 .

(1) - المادة 65 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011، ص 13.

(2) - لم يشترط قانون البلدية لسنة 1990 أن يكون الرئيس متصدر القائمة الحاصلة على أغلبية أصوات الناخبين، فاكتفى بالنص على اختياره من القائمة الحاصلة على أغلبية الأصوات؛ تنص المادة 48 فقرة 1 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على أنه: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي".

للأغلبية المطلقة في غالب الأحيان⁽¹⁾، وتجدر الإشارة أن المجلس الدستوري لم ينتبه إلى حالة التعارض بين النصين، رغم خضوع قانون الانتخابات لرقابة المطابقة السابقة لإصداره⁽²⁾.

ما يلاحظ على نص المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012 أنه جاء أكثر تفصيلا مما جاء في قانون البلدية؛ وذلك بتناوله للعديد من الاحتمالات التي قد تعترض رئاسة المجلس الشعبي البلدي، والتي غفل عنها قانون البلدية⁽³⁾، وجعلت الرئاسة مفتوحة على كل القوائم في حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة 35 في المائة من المقاعد⁽⁴⁾.

إن تجاوز هذا التناقض الصارخ بين المادتين، يتطلب إعمال المبادئ العامة، ومنها مبدأ سمو القانون العضوي على القانون العادي، حيث يعتبر قانون البلدية قانون عادي⁽⁵⁾، أما قانون الانتخابات فصدر بموجب قانون عضوي، لذلك فإن النص الواجب التطبيق هو نص المادة 80 من قانون

(1) - كشفت الانتخابات المحلية لتاريخ 29 نوفمبر 2012 عن وجود العديد من حالات الانسداد على مستوى المجالس الشعبية البلدية بسبب الخلافات الحادة في تعيين رؤساء البلديات عقب الانتهاء من الانتخابات، إذ غالبا ما تكون الوضعية صعبة بسبب معارضة بعض الأعضاء داخل المجلس المنتخب، ومثال ذلك أنه لم يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي لبلدية برباشة في ولاية بجاية إلا بعد مرور أكثر من سنتين، نظرا لاختلاف التوجهات السياسية داخل المجلس، وهو ما يجعل المواطنين يدفعون ثمن هذه الخلافات التي نشبت بين مختلف التشكيلات السياسية، مما يصعب من إيجاد الحلول المناسبة، راجع: بلديات بجاية بعد سنة من الانتخابات مردود "الأميار" غير مقنع، وثيقة إلكترونية منشورة على الرابط التالي: <http://www.djazairress.com/elmassa>، تم الاطلاع عليها بتاريخ: 26 أوت 2016.

(2) - انظر: رأي المجلس الدستوري رقم 03 / ر.م.د / 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج، عدد 1، بتاريخ 24 جانفي 2012، ص 4.

(3) - آمال يعيش تمام، (المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 33، جانفي 2014، ص 284.

(4) - لمزيد من التفصيل حول التناقضات الموجودة بين نص المادة 65 من قانون البلدية والمادة 80 من قانون الانتخابات راجع في هذا الصدد: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 207، 208.

(5) - صدر قانوني البلدية والولاية في شكل قوانين عادية لم تخضع للرقابة الدستورية، حيث تضمنت تأشيريات قانوني البلدية والولاية الاستناد في ذلك إلى نص المادة 122 (المادة 140 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016) من دستور 1996 التي تحدد مجالات التشريع بقوانين عادية كأساس قانوني للتشريع في هاذين القانونين، في حين لا نجد أي بند فيها يشير إلى موضوع القانونين، بل نجد سندهما القانوني في نص المادة 123 (المادة 141 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016) من دستور 1996 المتعلقة بمجالات التشريع بقانون عضوي، في البند المتضمن تنظيم السلطات العمومية وعملها، وبالتالي فإن قانوني البلدية والولاية هما من اختصاص القوانين العضوية باعتبار أنهما يدخلان ضمن تنظيم السلطات العمومية، وبالتالي فإن إصدارهما كقوانين عادية هو أمر غير دستوري؛ وتجدر الإشارة إلى أن قانوني البلدية والولاية الصادرين سنة 1990 كانا وفق دستور 1989 الذي لم يميز بين القانون العضوي والقانون العادي، لمزيد من التفصيل حول الطبيعة القانونية لقانوني البلدية والولاية راجع في هذا الصدد: فايزة يوسف، مرجع سابق، ص 222، 223.

الانتخابات، كما أن قانون البلدية صدر في شهر جوان 2011 بينما صدر القانون العضوي في شهر جانفي 2012، والمتعارف عليه أن اللاحق ينسخ السابق.

دفعت حالة التعارض بين قانوني البلدية والانتخابات وزير الداخلية إلى إصدار تعليمة موجهة للولاية، تضمنت هذه الأخيرة ضرورة تطبيق المادة 80 من قانون الانتخابات، على حساب المادة 65 من قانون البلدية، على أساس أن النص اللاحق يلغي السابق، واستندت إلى المادة 237 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات التي نصت على إلغاء جميع الأحكام المخالفة له، كما شرحت العديد من الإشكالات التي أغفلها نص المادة 80 من قانون الانتخابات، أبرزها وجود قائمة واحدة تحوز على أكثر من خمسة و ثلاثين بالمائة (35 %) من المقاعد، حيث إذا لم يحصل المترشح المقدم من هذه القائمة على أغلبية الأصوات في الدور الأول، ينظم دور ثان خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية ويمكن جميع القوائم تقديم مترشح، ويعلن الفائز بأغلبية الأصوات رئيسا⁽¹⁾.

رغم هذا التوضيح الذي جاءت به التعليمات الوزارية إلا أن المادة 80 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات لسنة 2012 حملت الكثير من الغموض الذي ولد العديد من الإشكالات العملية، ذلك أن اشتراط الأغلبية المطلقة لانتخاب رئيس المجلس البلدي قد تمنح له مصداقية أكبر، غير أنها في الواقع العملي تعتبر صعبة التحقيق نتيجة للصراعات ورفض الأعضاء التصويت، الأمر الذي يجعل انتخاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية قائم على ضرورة نجاح سياسة التحالفات.

وفي سنة 2016 ومع صدور القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، وضع المشرع الجزائري حدا لهذا التعارض بين النصوص القانونية حول تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث ألغى القانون العضوي المادة 80 ولم يشر نهائيا إلى كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وترك ذلك للمادة 65 من قانون البلدية، الأمر الذي أنهى كل التناقضات والإشكاليات التي كانت تشوب عملية تنصيب رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية والتي كانت سببا في إدخال أغلب بلديات الوطن في حالة من الانسداد خلال الانتخابات المحلية لسنة 2012.

بعد أن يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 65 من قانون البلدية، يتم إرسال محضر تنصيبه إلى الوالي ويتم إعلان ذلك لعموم المواطنين عن طريق الإصاق بمقر البلدية وملحقاتها الإدارية ومندوبياتها⁽²⁾، ثم ينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي في مهامه بمقر البلدية في

(1) - برقية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم: 3538 المؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي 12-07 المتعلق بنظام الانتخابات، والمادة 59 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية.

(2) - انظر: المادة 66 من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص

حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات⁽¹⁾، وعند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية يمكن تطبيق مقتضيات المادة 19 من قانون البلدية.

وبعد إتمام عملية التنصيب الرسمي، جاء قانون البلدية لسنة 2011 بإجراء جديد ينص على إعداد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد وهذا خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه، وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي، وإذا حدثت عملية تجديد لرئيس المجلس الشعبي البلدي يلزم الرئيس الذي جددت عهده بتقديم عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب⁽²⁾.

كما أشار المرسوم التنفيذي رقم 12-429 بموجب المادة 4 منه إلى حالة حدوث مانع مؤكد يحول دون حضور رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده مراسيم تسليم المرفق، والتي نصت على توقيع المحضر بصفة صحيحة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الجديد لوحده، غير أنها اشترطت ضرورة حضور ممثل عن الوالي⁽³⁾.

ثانيا: تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس، ويعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليهم بالأغلبية المطلقة⁽⁴⁾، ويختلف عدد نواب الرئيس باختلاف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة 69 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية على ما يلي: " يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان (2) أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي: نائبان (2) بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة (7) إلى تسعة (9) مقاعد، ثلاثة (3) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من أحد عشر (11) مقعدا، أربعة (4) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر (15) مقعدا، خمسة (5) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرين (23) مقعدا، ستة (6) نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة و ثلاثين (33) مقعدا ".

(1) - انظر: المادة 67 من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - المادة 68 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - لمزيد من التفصيل حول مضمون المحضر وخصائصه، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 12-429 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، ج ج، عدد 70، بتاريخ 23 ديسمبر 2012.

(4) - المادة 70 من القانون رقم 11 - 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المصدر سابق، ص 13.

إن أول ملاحظة يمكن تسجيلها على هذه المادة التي تضمنت عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي، أن المشرع الجزائري أضاف في عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية وفقا لقانون الانتخاب ورفع من حصة كل مجلس بلدي، فالحد الأدنى لتشكيلة المجلس البلدي رفع من 7 إلى 13 عضواً، وبالتالي لا بد من إعادة النظر في المادة 69 من قانون البلدية التي تحدد عدد نواب المجلس الشعبي البلدي بما يتماشى مع قانون الانتخاب⁽¹⁾.

كما أن المشرع الجزائري لم يحدد التشكيلة السياسية التي يختار منها رئيس المجلس الشعبي البلدي نوابه، حيث ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في ذلك، لاختيارهم من مختلف التركيبات السياسية الأمر الذي يبعد المجلس عن ظاهرة الانسداد، وحصر المشرع المهمة الرئيسية للنواب في مساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة مهامه⁽²⁾.

غير أن الواقع العملي أثبت صعوبة تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي، نظرا للخلافات السياسية التي غالبا ما تظهر بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما أن اشتراط الأغلبية المطلقة في المصادقة على قائمة المنتخبين الذين اختارهم رئيس المجلس الشعبي البلدي لشغل وظائف نواب له، من الصعب تحقيقها؛ بالنظر إلى عدم التوافق في الاتجاهات السياسية داخل المجلس مما يؤدي إلى تعطيل عملية تصويب نواب الرئيس وهو ما أكده الواقع العملي في الانتخابات المحلية في سنة 2017⁽³⁾.

الفرع الثاني: تعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي

على الرغم من أن المبادئ العامة المتعلقة بكيفية عمل أجهزة البلدية والولاية متشابهة، إلا أن وجود الوالي على رأس الهيئة التنفيذية للولاية يجعل الوضع مختلف إلى حد ما في الولاية عنه في

(1) - انظر: المادة 80 من القانون العضوي رقم 16 - 10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص 20.

(2) - تنص المادة 3/3 من المرسوم التنفيذي رقم 13 - 105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ج ج ج، عدد 15، بتاريخ 17 مارس 2013، على: " .. ويساعده في مهامه بصفته هيئة تنفيذية للبلدية، نواب الرئيس الذين يختارهم ويعرضهم على المجلس للمصادقة بالأغلبية المطلقة، ولا يوجد أي ترتيب أو تدرج سلمي ما بين نواب الرئيس".

(3) - هذا ما بينه الواقع العملي؛ حيث أنه إذا نجح تصويب رئيس المجلس الشعبي البلدي فإن استكمال عملية تصويب الهيئة التنفيذية للبلدية قد تتعطل، والسبب الرئيسي يعود إلى التركيبة السياسية وعدم حصول التوافق بين الأعضاء، واختلاف وجهات النظر، راجع: تعيين نواب " المير " يشعل فتيل النزاعات، وثيقة إلكترونية منشورة على الرابط التالي: <http://www.djazair.com/elmassa>، تاريخ الزيارة: 28 أوت 2016.

البلدية، فعدم تمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي بالاختصاص التنفيذي على مستوى الولاية يضعه في مركز قانوني يختلف إلى حد ما عن مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

إلا أن السير الحسن لمؤسسات الدولة والتسيير العادي لشؤون المواطنين على المستوى المحلي، في إطار الاختصاصات الممنوحة للجماعة الإقليمية، تقتضي التعجيل في عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، وذلك استكمالاً لمسار تنصيب المجلس المحلي وفق الإجراءات والأشكال المنصوص عليها قانوناً.

لم تكن مسألة تعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي تثير أي إشكال في ظل قانون الولاية لسنة 1969، بسبب الأحادية الحزبية القائمة آنذاك، والتي كانت تسفر على تركيبة سياسية داخل المجالس الشعبية الولائية تنتمي إلى حزب واحد⁽²⁾، الأمر الذي يسهل عملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي ونوابه، حيث يعين بالأغلبية المطلقة وبالاقتراع السري، وإذا لم يحرز أي مترشح، الأغلبية المطلقة في الاقتراع الأول يجرى دور ثان ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يصرح بانتخاب المترشحين الأكبر سناً⁽³⁾، وهذا ما ينفي وقوع خلافات تعيق عملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي.

أما في ظل قانون الولاية لسنة 1990، نجد أن المشرع قد فتح المجال أمام جميع القوائم المترشحة لتقديم مرشح عنها لرئاسة المجلس الشعبي الولائي مهما كان عدد المقاعد التي حصلت عليها في المجلس الولائي، حيث ينتخب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضاء المجلس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سناً⁽⁴⁾.

(1) - الوالي هو إطار سام يعين بمرسوم رئاسي، وهو جهاز تنفيذ على مستوى الولاية وليس رئيس المجلس المنتخب وهو الذي يتولى التنسيق العام لإدارة الولاية التي توضع تحت سلطته وتكلف بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي؛ انظر: مسعود شيهوب، (اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد الثامن، مارس 2003، ص ص 15، 16.

(2) - نصت المادة 8 من الأمر رقم 69 - 38 المتضمن قانون الولاية، مصدر سابق، (ملغى)، على: "ينتخب أعضاء المجالس الشعبية للولاية من قوائم المترشحين الذين يقدمهم الحزب"، كما أكد قانون الانتخاب لسنة 1980 على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية من القائمة الوحيدة التي يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني؛ انظر: المادة 66 من القانون رقم 80 - 08 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، (ملغى).

(3) - انظر المادة 32 من القانون رقم 69 - 38 المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

(4) - انظر: المادة 25 من القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 11 أفريل 1990.

لم تظهر أي إشكالات عملية في مسألة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي بعد تطبيق قانون الولاية لسنة 1990، رغم اختلاف نمطي الاقتراع المعتمدين في الانتخابات المحلية في قانوني الانتخابات لسنتي 1989⁽¹⁾ و 1997⁽²⁾، باعتبار أن المشرع بسّط طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي خاصة أنه اعتمد على دورة ثانية يؤخذ فيها بالأغلبية البسيطة.

وبالرجوع إلى قانون الولاية لسنة 2012، نجد أن المشرع الجزائري قد حاول مجددا التقليل من الإفرازات السلبية لنظام التمثيل النسبي ووضع حد لكل الإشكالات العملية التي أصبحت كثيرا ما تطرح في هذا الصدد، حيث نص على أن يترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي أحد أعضاء القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد في المجلس المنتخب⁽³⁾، وهو ما يتماشى والأصول الديمقراطية، فطالما انفردت قائمة حزبية أو حرة بأغلبية المقاعد نجم عن ذلك أحقيتها في تقديم مرشح عنها لرئاسة المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾.

وإدراكا من المشرع أن نظام التمثيل النسبي المطبق في الانتخابات المحلية الجزائرية لا يشجع على ظهور أغلبية مطلقة من توجه سياسي واحد في المجالس المنتخبة، حدد حالتين يتم اللجوء إليهما على التوالي في حالة عدم توفر الأغلبية المطلقة في المجلس الولائي المنتخب، مقيدا بذلك حق الترشح لرئاسة المجلس ومستبعدا حالة الانسداد وعدم انتخاب الرئيس على الأقل في الآجال القانونية؛ ويمكن أن نلخص الحالتين التي قدمها المشرع فيما يلي:

الحالة الأولى: في حالة عدم حصول أيّة قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح⁽⁵⁾، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن المشرع في ظل هذه الحالة قد قصر حق تقديم مرشح للرئاسة على القائمتين المتحصلتين على نسبة خمسة وثلاثين بالمائة من المقاعد على الأقل⁽⁶⁾، ونشير في هذا الصدد أن

(1) - انظر: المادة 61 من القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق.

(2) - انظر: المادة 75 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق.

(3) - تنص المادة 2/59 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج، عدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012، ص 14، على أن: "يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد".

(4) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 208.

(5) - المادة 3/59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 14.

(6) - ما يلاحظ على الصياغة التي جاءت بها المادة 59 في فقرتها الثالثة، أنها كانت غامضة تحتمل أكثر من تأويل، فقد يفهم منها للوهلة الأولى ضرورة تحالف القائمتين الحاصلتين على نسبة 35% على الأقل من المقاعد وتقديم مرشح واحد عنهما معا، وهذا الوجه للفهم تفرضه الصياغة اللغوية الحالية للنص سواء باللغة العربية أو الفرنسية، ولو كان المشرع يقصد عكس ذلك لكانت الصياغة مختلفة عما جاءت عليه، لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد: عبد

ذكر القائمتين مسألة حسابية ليس أكثر، لأن نسبة 100% لا تحتمل حسابيا أكثر من قائمتين لكل واحدة منها 35%.

الحالة الثانية: في حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد، يمكن حينها لكل القوائم تقديم مترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

ويتم الانتخاب بصفة سرية احتراماً لإرادة كل منتخب محلي⁽²⁾، ويعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائز المترشح الحائز على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأكبر سناً. وبهذا يكون المشرع الجزائري قد حصر كل الحالات التي يمكن أن يقع فيها المجلس الشعبي الولائي أثناء اختيار الرئيس.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن قانون الولاية لسنة 2012 جاء أكثر دقة وتفصيلاً، حيث اجتهد المشرع من خلاله قدر المستطاع في التقليل من حالات الانسداد والتعطيل التي يمكن أن يقع فيها المجلس الولائي أثناء انتخاب الرئيس، غير أن كل الحلول التي جاءت بها المادة 59 من قانون الولاية تبقى غير مجدية إذا كان المنتخب المحلي غير كفء تحكمه الاعتبارات والميول السياسية ويعتبر نفسه ممثلاً للحزب وليس للهيئة الناخبة، لأن نجاح الحل الثاني يتوقف على نجاح التحالفات، الأمر الذي يعيدنا في كل مرة إلى أهمية اختيار المنتخب المحلي الذي يسعى إلى خدمة مصلحة المجلس وجميع مواطنيه على السواء ويعي حجم المهام المسندة إليه.

بعد التطرق إلى كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، تجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية حدد مجموعة من الإجراءات التي تحكم عملية تنصيب الرئيس (أولاً)، كما منح لرئيس المجلس الولائي سلطة اختيار نواب له من المجلس (ثانياً).

أولاً: القواعد التي تحكم عملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي

في غضون الثمانية (8) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سناً، قصد انتخاب رئيسه، وبالرجوع إلى المادة 58 من قانون الولاية نجدها قد أسندت مهمة الإشراف على انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي لمكتب مؤقت، يتشكل من المنتخب الأكبر سناً، ويساعده منتخبان من أصغر الأعضاء سناً، واشترط المشرع في أعضاء

القادر معيفي، (انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي)، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 05، 2016، ص ص 129، 130.

(1) - المادة 4/59 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص ص 14، 15.

(2) - المادة 6/59 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

المكتب المؤقت أن لا يكونوا مترشحين لرئاسة المجلس الولائي، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن المكتب المؤقت استحدث لأول مرة بموجب قانون الولاية لسنة 2012 وهو ما نهيب عليه المشرع نظرا لأهمية هذه المرحلة وتأثيرها على مستقبل المجلس المحلي، واعتبارا لما يمكن أن يساهم به المكتب المؤقت في جعل عملية انتخاب الرئيس أكثر تنظيما ووضوحا، ويعتبر مكتب المجلس هيئة مؤقتة تزول وتحل قانونا فور إعلان نتائج الانتخابات.

يستقبل المكتب المؤقت الترشيحات ويقوم بإعداد قائمة المترشحين، وبعد اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي وفق الإجراءات والحالات السابقة الذكر، يعد المكتب المؤقت محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ويرسله إلى الوالي، ويلصق بمقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية⁽¹⁾.

ثانيا: تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الثمانية (8) أيام التي تلي تنصيبه نوابه من بين أعضاء المجلس⁽²⁾، ويعرضهم على المجلس ليصادق عليهم بالأغلبية المطلقة، ويختلف عدد نواب⁽³⁾ الرئيس باختلاف عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذي يختلف بدوره من ولاية لأخرى حسب الكثافة السكانية لكل ولاية كما يلي: اثنين (2) بالنسبة للمجالس الشعبية الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا، ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا، ستة (6) نواب بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

وباستقراء أحكام قانون الولاية والنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، نجد أن المشرع الجزائري قد حدد المهمة الأساسية لنواب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مساعدة الرئيس⁽⁴⁾، نظرا لحجم المسؤوليات التي يضطلع بها رئيس المجلس واستحالة مباشرتها لوحده والتي تتطلب

(1) - المادة 60 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، 15.

(2) - انظر: المادة 62 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - تجدر الإشارة في هذا المقام، أن قانون الولاية لسنة 1990 لم يشر إلى عدد نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي، واكتفى بالنص على ضرورة أن يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدا له أو أكثر، مانحا بذلك السلطة التقديرية للرئيس في تحديد عدد نوابه، وهو الأمر الذي نراه يخدم مصلحة المجلس الولائي أكثر مما عليه الوضع حاليا في ظل قانون الولاية لسنة 2012، كما أن منح نائين فقط للرئيس بالنسبة للمجالس التي تتكون من 35 إلى 39 مقعد هو عدد ضئيل مقارنة بحجم الصلاحيات المسندة لهذه المجالس والتي تحتاج متابعة دائمة ومستمرة وتفرغ كامل لخدمة مصالح المواطنين. انظر: المادة 26 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، مصدر سابق.

(4) - انظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 18 جوان 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 32، بتاريخ 23 جوان 2013.

التضامن والتنسيق بين الرئيس والنواب، الأمر الذي يوضح أهمية المركز القانوني الذي منحه المشرع لنواب الرئيس والذي لا يقل أهمية عن مركز رئيس المجلس.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن عملية اختيار نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي تثير نفس الإشكالات العملية التي تثيرها مرحلة اختيار نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي تطرقنا إليها سابقا.

إن هذه الصعوبة التي تتسم بها عملية اختيار الهيئات التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية، سواء الرئيس أو نوابه، أضححت من أهم الإشكاليات التي تعاني منها المجالس المحلية في الجزائر، حتى وإن تم تجاوز هذه الصعوبة في مرحلة انتخاب الرئيس والمصادقة على النواب فإن معالمها تظهر بشكل جلي في تمرير مداوات المجالس المحلية والتصويت عليها، الأمر الذي يؤثر بشكل كبير في أداء هذه الوحدات، ويجعل من عدم استقرار التركيبة السياسية للمجالس المحلية عائق حقيقي أمام تحقيق الأغراض التي أنشأت لأجلها هذه الوحدات وفي مقدمتها تحقيق التنمية المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي المحلي

إن مهام رئيس المجلس الشعبي المحلي ليست دائمة وإنما هي مهام مؤقتة مرتبطة مباشرة وبشكل أساسي بمدة العهدة الانتخابية للمجلس والتي حددتها المادة 65 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات بمدة خمس (5) سنوات، وعليه فإن مهام رئيس المجلس الشعبي المحلي تنتهي تلقائيا بانتهاء هذه المدة، وتعتبر هذه الحالة السبب الطبيعي الوحيد لانتهاء مهام الرئيس إلى جانب حالة الوفاة، كما أورد قانوني البلدية والولاية جملة من الحالات التي يمكن أن تضع حدا لعلاقة رئيس المجلس الشعبي المحلي بالمجلس المنتخب.

أولا: بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي

حصر قانون البلدية حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الاستقالة والتخلي عن المنصب والمانع القانوني، وفي كل الحالات يُستخلف الرئيس في غضون عشرة (10) أيام على الأكثر وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 من قانون البلدية والتي تحدد كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

(1) - أرجع الدكتور سمير بوعيسى هذه الأزمة التي حولت المجالس المحلية من مجالس تعاونية تهدف إلى تحقيق التنمية المحلية، إلى مجالس لنشوب الصراعات والنزاعات، لعدة أسباب إلى جانب تأثيرات النظام الانتخابي ومن أبرزها سيطرة العروشية والجهوية، والولاء إلى الحزب على حساب الهيئة الناخبة. راجع في هذا الصدد: سمير بوعيسى، (مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها)، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، العدد 5، أكتوبر 2014، ص 36 وما بعدها.

(2) - المادة 71 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

أ- **الاستقالة:** وهي إجراء يفصح من خلاله رئيس المجلس الشعبي المحلي عن عدم رغبته في إكمال عهده الانتخابية، وقد ضبط المشرع هذه الحالة بجملة من الضوابط والإجراءات، حيث يتعين على الرئيس دعوة المجلس الشعبي البلدي للاجتماع وتقديم استقالته إليه، تثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، ونص القانون على ضرورة إصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية⁽¹⁾.

ب- **التخلي عن المنصب:** تجدر الإشارة بداية أن هذه الحالة هي حالة جديدة لم ينص عليها قانون البلدية السابق، وقد أورد القانون حالتين يعتبر بموجبها رئيس البلدية متخليا عن منصبه، وهما⁽²⁾:

1- **الاستقالة دون احترام الإجراءات القانونية المقررة:** يعتبر متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل الذي لم يجمع المجلس لتقديم استقالته أمامه، ويتم إثبات التخلي عن المنصب في هذه الحالة في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ويتم إصاق المداولة المتضمنة إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن منصبه بمقر البلدية.

2- **الغياب غير المبرر:** يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن منصبه، في حالة غيابه بدون مبرر لأكثر من شهر، وفي هذه الحالة يتعين على المجلس المنتخب أن يعلن غياب رئيسه، وبعد انقضاء أربعين (40) يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

ج: **وجود مانع قانوني:** لم يوضح القانون المقصود من هذه الحالة واكتفى بموجب المادة 71 إلى اعتبار تواجد رئيس المجلس الشعبي البلدي في محل مانع قانوني سببا لإنهاء مهامه، غير أنه يبدو أن المقصود منها وجود رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تنافي أو حالة عدم القابلية للانتخاب أو محل إدانة جزائية نهائية لأسباب مخلة بالشرف أو لها صلة بالمال العام⁽³⁾.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن هذه الموانع القانونية تقصي رئيس البلدية من المجلس، أما إذا حصل لرئيس المجلس الشعبي البلدي مانع مؤقت فإنه يعين أحد نوابه ليستخلفه، وإذا استحال على الرئيس تعيين مستخلف له، يقوم المجلس بتعيين أحد نواب الرئيس وإن تعذر ذلك، أحد الأعضاء⁽⁴⁾.

(1) - المادة 73 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - المادتين 74، 75 من القانون نفسه، ص 14.

(3) - المادة 43، 44 من القانون نفسه، ص 11.

(4) - المادة 72 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

ومما تجدر الإشارة إليه أن قانون البلدية لسنة 2011 ألغى إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي كان إحدى الحالات التي تزول بموجبها صفة العضوية لرئيس البلدية من المجلس المنتخب، وتتمثل حالة سحب الثقة المنصوص عليها في قانون البلدية لسنة 1990 بموجب المادة 55 منه في طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أعضاء المجلس المنتخب بتجريد الرئيس من صفته الرئاسية عن طريق اقتراح علني ويتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضائه.

تم تجميد هذا الإجراء سنة 1999 بموجب تعليمية وزير الداخلية التي وجهها للولاية، نظرا لما تسببت فيه هذه الحالة من مشاكل على مستوى المجالس الشعبية البلدية نظرا لعدم ضبطها بالشكل اللازم وعدم تحديد الأسباب التي من الممكن أن تدفع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى اتخاذ هذا الإجراء⁽¹⁾، كما تجدر الإشارة أن مشروع القانون المتعلق بالبلدية لسنة 2011 تطرق إلى هذه النقطة الحساسة وأحاطها بجملة من القيود التي من شأنها أن تضبطها بالشكل اللازم، غير أن هذه المادة لم يتم اعتمادها ولم تلق مصادقة المجلس الشعبي الوطني⁽²⁾.

ثانيا: بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي

حدد قانون الولاية حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الولائي، كما نص على أن يستخلف برئيس آخر وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية، ويمكن حصرها فيما يلي⁽³⁾:

أ- **الاستقالة:** أجاز قانون الولاية بموجب المادة 65 منه لرئيس المجلس الولائي إمكانية تقديم استقالته أمام المجلس وتكون سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها، ويبلغ الوالي بذلك، وما يلاحظ على هذه المادة أنها لم تكن دقيقة بالشكل المطلوب، حيث لم توضح إجراءات الاستقالة وكيفية اجتماع المجلس الشعبي الولائي.

(1) - وجه وزير الداخلية تعليمية للولاية تدعوهم لمؤازرة رؤساء المجالس الشعبية البلدية ضد المنتخبين كما دعتهم أيضا إلى عدم الانسياق وراء إجراءات سحب الثقة منهم، انظر: تعليمية رقم 99/40 مؤرخة في 23 أكتوبر 1999، بخصوص سير بعض المجالس الشعبية البلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(2) - نظرا لما يؤدي إليه هذا الإجراء في كثير من الأحيان إلى شل المجالس المحلية، حرص المقترح المقدم في مشروع قانون البلدية لسنة 2011 من ضبط إجراء سحب الثقة وتحديد بدقه خلافا لما كان عليه الوضع في ظل قانون البلدية لسنة 1990، حيث رفع من النسبة اللازمة للمصادقة عليه إلى أربع أخماس (5/4) من أعضاء المجلس البلدي، على أن تتم المصادقة في دورة غير عادية، يستدعيها الرئيس بناء على طلب ثلثي (3/2) الأعضاء على الأقل، وفي حالة رفضه الاستدعاء يحل محله الوالي ويستدعي المجلس البلدي، ومنع المقترح إجراء سحب الثقة في السنة التي تلي انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وخلال السنة التي تسبق نهاية العهدة الانتخابية، وفي حالة رفض طلب سحب الثقة وعدم المصادقة عليه من طرف أعضاء المجلس وفق النصاب المقرر يمنع إعادة طلب سحب الثقة مرة أخرى في السنة الموالية، انظر: **المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني الجزائري، رقم 205، بتاريخ 28 مارس 2011، ص 12 وما بعدها.

(3) - المادة 66 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15.

ب- التخلي عن العهدة: نص قانون الولاية على حالة جديدة تُنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي لم تنص عليها القوانين السابقة، وهي حالة التخلي عن العهدة، حيث يعلن عن هذه الحالة إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، ولا شك أن مبررات النص على هذه الحالة في قانون الولاية هي نفس الأسباب التي دفعت بالمشروع إلى اعتمادها بموجب قانون البلدية وهي إضفاء نوع من الصرامة والمسؤولية على مركز رئيس المجلس المحلي⁽¹⁾.

ج- المانع القانوني: لم يفصل المشروع في هذه الحالة بموجب قانون الولاية واكتفى بتعدادها ضمن الحالات المنصوص عليها في المادة 66 والتي تنهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي، ولا شك أنها تتصرف إلى حالات الإقصاء الواردة في المادة 46 من القانون، والتي يقصى بموجبها بقوة القانون كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته الانتخابية، والتي من شأنها أن تضع الرئيس أو أي منتخب بالمجلس تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

المطلب الثاني: تشكيل لجان الهيئات التداولية المحلية

نظرا لطبيعة عمل المجالس الشعبية المحلية وحجم الصلاحيات المسندة لها والتي تستلزم رسم السياسات والخطط والمشروعات واتخاذ القرارات لتنفيذها وفق الأسس العلمية والفنية الصحيحة، استدعى الأمر إيجاد أسلوب تنظيمي يسهل عمل هذه المجالس ويحقق لها الكفاية الإدارية⁽²⁾، ومن هنا أتبع أسلوب تكوين اللجان وأصبح ضرورة ملحة خاصة في ظل كثرة عدد أعضاء المجالس المحلية واستحالة مناقشة كل المواضيع داخل جلسات المجلس التي تتعقد في دورات محددة بموجب التشريع.

تنطلق فكرة إنشاء اللجان من قاعدة التخصص الفني للمجالس المحلية، على اعتبار أنه لا يمكن القيام بكل الوظائف من جهة واحدة، خاصة مع اتساع صلاحيات الجماعات الإقليمية وظهور العديد من القضايا والإشكاليات على مستوى هذه الوحدات، نتيجة انتهاج سياسة الانفتاح الاقتصادي من طرف الدولة والتي منحت لهذه الجماعات أدوارا جديدة تتطلب التفرد الدائم وتبادل الآراء وتوفير الخبرة الفنية والتقنية المطلوبة⁽³⁾.

منح المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي منذ صدور أول قانون للبلدية⁽⁴⁾ سلطة إنشاء لجان من بين أعضائه المنتخبين لتساعده على القيام بمهامه (الفرع الأول)، كما منحت قوانين الولاية

(1) - المادة 64 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15.

(2) - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل، عمان (الأردن)، 2013، ص 115.

(3) - صيرينة عجابي، حوكمة المجالس المنتخبة - المشاركة في التشريع الجزائري -، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (الجمهورية المصرية)، 2018، ص 101.

(4) - انظر على التوالي: المواد من 94 إلى 99 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مصدر سابق، ص 99، 100. / المواد من 24 إلى 26 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 490.

منذ الاستقلال⁽¹⁾ المجلس الشعبي الولائي سلطة تشكيل اللجان (الفرع الثاني)، وحرصا من المشرع من الاستفادة من مزايا⁽²⁾ هذا الأسلوب في التسيير، ضبط عملية تشكيل اللجان وسير عملها بجملة من القواعد والأحكام التي من شأنها ضمان فعالية هذه التنظيمات وتسهيل مهامها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: لجان المجالس الشعبية البلدية

قصد الإشراف على تسيير شؤون المجلس الشعبي البلدي في المجالات المحددة حصرا في التشريع المعمول به، أجاز قانون البلدية لسنة 2011 للمجلس سلطة تشكيل لجان دائمة وأخرى خاصة من بين أعضائه المنتخبين من أجل مباشرة الاختصاصات الممنوحة للجهاز التداولي.

أولا: اللجان الدائمة

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة، تكلف بدراسة بعض المسائل التي تدخل في إطار اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بالمجالات التالية⁽³⁾: الاقتصاد والمالية والاستثمار، الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، الري والفلاحة والصيد البحري، الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وتجدر الإشارة أن المجلس غير مقيد بهذه المجالات إذ له كامل الحرية في إنشاء اللجان التي يراها ضرورية وإن كانت في أمور أخرى غير تلك التي أوردتها المادة 31 من قانون البلدية، لكن شريطة أن تكون في إطار الصلاحيات الممنوحة للبلدية، كما يلاحظ على المجالات المذكورة أعلاه والتي أشار إليها قانون البلدية لسنة 2011 أنها تطرقت إلى مسائل جديدة⁽⁴⁾ يرى المشرع ضرورة

(1) - انظر على التوالي: المادة 46 من الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، مصدر سابق، ص 524. المواد من 22 إلى 24 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 506.

(2) - تتكون اللجنة من عدد من الأفراد يختارهم المجلس من بين أعضائه حسب اختصاصاتهم لأداء مهمات محددة وإصدار قرارات نهائية أو استشارية تجرى في جلسات نظامية، ويحقق هذا الأسلوب مزايا عديدة أهمها:

- تخفيف العبء عن المجالس المحلية نظرا لكثرة صلاحياته وتعددتها، ومناقشة المسائل المطروحة على المجلس بكل فعالية وإيجاد الحل المناسب لها؛

- الاستعانة بذوي الخبرة والكفاءات والكوادر الفنية والإدارية المتخصصة من خارج إطار المجلس؛

- إتاحة الفرصة لمناقشة القضايا المطروحة بحرية أكبر مما لو قام المجلس المحلي بكامل أعضائه بالمناقشة؛

- إحالة المسائل إلى اللجان لدراستها ومناقشتها كل حسب تخصصها قبل اتخاذها بموجب مداوات المجلس، يعطي فرصة الخروج بالقرارات الرشيدة والصائبة، لمزيد من التفصيل انظر: أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص ص 117، 118.

(3) - المادة 31 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 09، 10.

(4) - أشار قانون البلدية لسنة 1990 إلى ثلاث مجالات يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ فيها لجانا وهي: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية، انظر: المادة 24 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 490.

متابعتها وإسنادها للجان دائمة نظرا لأهميتها ودورها الكبير في تحقيق التنمية المحلية على مستوى المجالس الشعبية البلدية على غرار الاستثمار والسياحة، وهو ما يبين التوجه الحديث للدولة ويظهر مدى إدراك المشرع بأهمية هذه الميادين في ظل التحولات الاقتصادية الأخيرة.

أشارت كذلك المادة 31 من قانون البلدية إلى عدد لجان المجلس الشعبي البلدي، عكس القانون السابق الذي لم يتطرق إلى هذه المسألة، حيث حدد المشرع عدد لجان المجلس بالنظر إلى التعداد السكاني للبلدية، كما يلي:

- ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل،
- أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة،
- خمس (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 إلى 100.000 نسمة،
- ستة (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة،

وسعيا من المشرع إلى تغطية جميع المجالات السابقة وغيرها، والتي لا يتناسب عددها مقارنة بعدد اللجان المحدد للمجالس البلدية خاصة في تلك المجالس التي يساوي أو يقل عدد سكانها عن 20.000 نسمة، نص على إمكانية أن تتكفل لجنة واحدة بعدة ميادين، كما يمكن أن ينقسم ميدان واحد إلى ميادين فرعية مختلفة تتكفل بها لجنتان أو عدة لجان وذلك حسب طبيعة البلدية⁽¹⁾.

يتم إنشاء اللجان الدائمة عن طريق مداولة بناء على اقتراح رئيس المجلس وكذا موافقة أغلبية أعضاء المجلس، وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه بموجب مداولة⁽²⁾.

ثانيا: اللجان الخاصة

إلى جانب اللجان الدائمة، نص قانون البلدية بموجب المادة 33 منه، على إمكانية أن يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان خاصة، لدراسة موضوعات محددة تدخل في إطار الصلاحيات الممنوحة للبلديات، ويتم تشكيل هذه اللجان بنفس الكيفية التي يتم بموجبها إحداث اللجان الدائمة، أي بناء على اقتراح رئيس المجلس عن طريق مداولة تتم المصادقة عليها بأغلبية أعضاء المجلس البلدي.

(1) - المادة 38/3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 14.

(2) - المادة 32 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10.

تكلف اللجان الخاصة بمهام محددة ما يجعل منها مؤقتة⁽¹⁾، يتم تشكيلها من وقت لآخر من أجل القيام بأغراض محددة، حيث نص قانون البلدية في المادة 34 على ضرورة أن تتضمن المداولة التي تحدث بموجبها اللجنة الخاصة؛ موضوع هذه اللجنة والمسائل التي أسندت إليها وكذا الآجال الممنوحة لها والتي تمكنها من استكمال مهمتها.

تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي فور انتهائها من مهامها وفق ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 33، وفي هذا الصدد يرى الدكتور عمار بوضياف أنه كان من الأفضل أن تقدم اللجنة الخاصة تقريرها أو نتائج أعمالها للمجلس الشعبي البلدي وليس لرئيس المجلس طالما تم تشكيلها بموجب مداولة، ثم أنه ما الفائدة أن يصادق المجلس البلدي بموجب مداولة على تشكيل لجنة خاصة ويكلفها بمهمة واضحة محددة، ثم لا تلزم اللجنة قانونا بعرض نتائج أعمالها على المجلس، بل على رئيس المجلس، ويضيف أن هذه المادة تتنافى والطابع التشاركي في تسيير الشؤون البلدية وتضعف من مجال الرقابة الشعبية، وقد تكون أداة للتستر عن بعض التجاوزات التي كشف عنها تحقيق اللجنة⁽²⁾، ونحن بدورنا نؤيد هذا الرأي ويجعلنا نعتبر أن تنظيم اللجان الخاصة بموجب قانون البلدية والنصوص التنظيمية خاصة من حيث سير عملها والإجراءات المقررة في ذلك لم يكن بالدقة اللازمة التي تقرضها هذه الهيئات المهمة.

بعد تشكيل اللجان سواء كانت دائمة أو خاصة وتحديد أعضائها، يقع على عاتق كل لجنة مهمة أولية تتمثل في انتخاب رئيس لها⁽³⁾، وما يلاحظ على ذلك أن قانون البلدية منح سلطة انتخاب رئيس اللجنة إلى أعضاء اللجنة أنفسهم، وتسهيلا لعمل رئيس اللجنة نصت المادة 40 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي على أن يساعده في أداء مهامه نائب ومقرر يتم انتخابهم من بين أعضاء اللجنة وفق الإجراءات التي تتم بها عملية انتخاب الرئيس.

فيما يخص عدد أعضاء اللجان البلدية، وباستقراء أحكام قانون البلدية نجد أن المشرع لم يتطرق إلى هذا الموضوع، تاركا بذلك الأمر إلى المجلس الشعبي البلدي الذي منحه السلطة التقديرية في ذلك، ورغم أن هذا الأمر يبدو منطقيا لأن المجلس هو الأدرى لوحده بحجم الصلاحيات المسندة للجنة وطبيعة المهام الموكلة لها.

(1) - تم استخدام تسمية اللجنة الخاصة لأول مرة بموجب قانون البلدية لسنة 2011، حيث كان المشرع بموجب القوانين السابق يطلق على هذه اللجان تسمية اللجان المؤقتة، انظر على التوالي: المادة 94 من القانون رقم 67-24 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 99. / المادة 24 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 490.

(2) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 195، 196.

(3) - المادة 36 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10.

بالنسبة لمسألة العضوية في أكثر من لجنة، لم يتطرق قانون البلدية إلى هذا الأمر، وهذا خلافا لقانون البلدية لسنة 1967 الذي نص صراحة على إمكانية الجمع بين عضوية عدة لجان⁽¹⁾، غير أنه بالعودة إلى النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي وتحديدا في الفصل السادس منه نجد أن المشرع قد تدارك هذه المسألة، ونص على عدم إمكانية أن يكون النائب عضوا في أكثر من لجنيتين دائمتين، أي أنه يجوز لعضو المجلس البلدي أن يكون عضوا في لجنيتين لا أكثر، كما أشار النظام الداخلي النموذجي إلى مسألة رئاسة اللجنة ونص على استحالة أن يكون نفس العضو رئيسا لأكثر من لجنة واحدة⁽²⁾، أما بالنسبة للعضوية في اللجان الخاصة لم يشر التنظيم إلى ذلك وترك المجال مفتوحا.

الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي الولائي

مكّن قانون الولاية المجلس الشعبي الولائي من سلطة تشكيل اللجان، قصد تحقيق نوع من التخصص وتقسيم العمل على مستوى هذه الهيئات، وقد حددت نصوص القانون أنواع اللجان التي يمكن إنشائها على مستوى المجلس الشعبي الولائي، كالآتي:

أولا: اللجان الدائمة

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية والتي تدخل في إطار الصلاحيات الممنوحة للمجلس قانونا، ولاسيما في المجالات التالية⁽³⁾: التربية والتعليم العالي والتكوين المهني، الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة، الاتصال وتكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة، الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب، التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

إن هذه المجالات المذكورة أعلاه ليست على سبيل الحصر، إذ يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان دائمة في ميادين أخرى لم يشر إليها قانون الولاية، وما يمكن إضافته في هذا المقام أن المشرع بموجب قانون الولاية لسنة 2012 رفع من عدد المجالات التي يمكن للمجلس تشكيل لجان دائمة بشأنها، مقارنة بعدد المجالات التي أشار إليها قانون الولاية لسنة 1990 والذي حدد ثلاث مجالات فقط على سبيل الحصر⁽⁴⁾، كما يمكن تسجيل نفس الملاحظات التي أوردناها سابقا أثناء

(1) - انظر: المادة 3/94 من القانون رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مصدر سابق، ص 99.

(2) - انظر: المادتين 39، 40 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 14.

(3) - المادة 33 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

(4) - انظر: المادة 22 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 506.

دراسة اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي فيما يخص طبيعة المجالات التي أولاها المشرع أهمية خاصة وحرص على ضرورة التكفل بها عن طريق لجان دائمة.

خلافًا لما نص عليه قانون البلدية فيما يخص عدد اللجان الدائمة التي يمكن تشكيلها على مستوى المجالس الشعبية البلدية لم يشر قانون الولاية إلى ذلك، غير أنه وفي إطار حرص المشرع على تغطية كل المجالات السابقة، كما نص بموجب النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي على إمكانية أن تتكفل لجنة واحدة بعدة ميادين، كما يمكن أن ينقسم ميدان واحد إلى ميادين فرعية تتكفل بكل ميدان منها لجنة دائمة وذلك بحسب طابع الولاية وحجم سكانها وكذا عدد المقاعد المحدد لمجلسها بموجب قانون الانتخابات⁽¹⁾.

حددت المادة 34 من قانون الولاية كيفية تشكيل اللجان الدائمة، حيث تنشأ عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع قد رفع من نسبة الأعضاء الذين يمكنهم اقتراح تشكيل اللجان مقارنة بقانون 1990، من الثلث إلى الأغلبية المطلقة⁽²⁾.

ثانياً: اللجان الخاصة

يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشكل من بين أعضائه إلى جانب اللجان الدائمة لجانا خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية، أو لمعالجة قضايا خاصة أو محدودة زمنياً، حيث تشكل هذه اللجان بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، عن طريق مداولة يشترط فيها أن تحدد صراحة موضوع اللجنة الخاصة والمهام المسندة إليها وكذا الآجال الممنوحة لها، وتتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي وإلا كان الاقتراح مرفوضاً⁽³⁾.

بعد استنفاد الموضوع الذي أنشأت لأجله اللجنة الخاصة وانتهائها من مهمتها، تقدم اللجنة نتائج أعمالها للمجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾، وحسن ما فعل المشرع في هذا المقام، بحيث تدارك ما تم تسجيله على المادة 33 من قانون البلدية والتي فرضت تقديم نتائج أعمال اللجنة لرئيس المجلس الشعبي

(1) - المادة 37/3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 11.

(2) - انظر: المادة 22 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 506.

(3) - انظر على التوالي: المادتين 33/2 والمادة 34 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11./
المادة 38 من من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المصدر سابق، ص 12.

(4) - انظر: المادة 38/2 من المرسوم نفسه، الصفحة نفسها.

البلدي، الأمر الذي يدفعنا للقول أن قانون الولاية جاء أكثر ضبطاً للجان الدائمة والخاصة للمجلس مقارنة بقانون البلدية خاصة من حيث منح نواب المجلس سلطة اقتراح اللجان وكذا من جانب إلزامية تقديم النتائج التي تنتهي إليها أشغال اللجان الخاصة للمجلس الشعبي الولائي.

بعد تشكيل اللجان الدائمة والخاصة، وأكلها القانون مهمة إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، على عكس قانون البلدية الذي اشترط موافقة أعضاء المجلس المنتخب⁽¹⁾.

ثالثاً: لجنة التحقيق

استحدث قانون الولاية لسنة 2012 بموجب المادة 35 منه نوعاً جديداً من اللجان يمكن تشكيله على مستوى المجالس الشعبية الولائية وهي لجان التحقيق، وتتشكل هذه اللجان بناءً على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الحاضرين، والملاحظ في شأن تشكيل لجنة التحقيق أن المشرع سهل عملية تشكيل هذه اللجان مقارنة باللجان الأخرى سواء من حيث منح سلطة الاقتراح لثلث الأعضاء خلاف الأغلبية المطلقة أو من حيث المصادقة عليها والتي لا تتطلب الأغلبية المطلقة للأعضاء ككل بل يكفي لاتخاذها أغلبية الأعضاء الحاضرين في الاجتماع.

ونص القانون على ضرورة أن تحدد المداولة التي تنشأ بموجبها لجنة التحقيق تشكيلة اللجنة وموضوعها وإطارها التحقيقي والأجال المحددة لأشغالها، كما نص على إلزامية إعلام الوالي والوزير المكلف بالداخلية بذلك بمجرد أن تصبح المداولة نافذة وقبل شروع هذه الهيئة في أداء مهامها⁽²⁾.

وبغرض تمكين لجنة التحقيق من تنفيذ ما أنشأت لأجله شدد المشرع في المادة 35 من قانون الولاية على ضرورة مد السلطات المحلية يد المساعدة للجنة وتسهيل مهامها على مستوى كل المصالح، وبمجرد انتهائها من مهامها تقدم اللجنة نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي وتتبع بمناقشة حول ما توصلت إليه.

بعد اختيار أعضاء اللجان وفق الإجراءات والأشكال السابقة، تشرع كل لجنة في انتخاب رئيس لها من بين أعضائها، ونص النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي على ضرورة تنتخب كل لجنة مهما كانت طبيعتها من بين أعضائها إلى جانب الرئيس نائباً ومقرراً⁽³⁾.

بالنسبة لمسألة العضوية في لجان المجلس الشعبي الولائي، لم يتناول قانون الولاية هذا الموضوع سواء من حيث عدد أعضاء اللجان أو إمكانية أن يكون النائب عضواً في أكثر من لجنة، ما

(1) - المادة 2/34 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

(2) - انظر على التوالي: المادة 3/35، 4 من القانون نفسه، ص 12. / المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 12.

(3) - انظر على التوالي: المادة 4/34 من القانون نفسه، ص 11. / المادة 40 من المرسوم نفسه، ص 12.

يجعلنا نسجل نفس الملاحظات التي قدمناها في صدد دراسة مسألة العضوية في لجان المجلس الشعبي البلدي، غير أن المادة 40 من النظام الداخلي النموذجي أزاحت الإبهام عن مسألة العضوية في أكثر من لجنة، حيث أجازت أن يكون النائب عضواً في لجننتين دائمتين لا أكثر، ولا يمكن لنفس العضو أن يكون عضواً في نفس الوقت في أكثر من لجنة خاصة واحدة، أما بالنسبة لرئاسة اللجان فلا يجوز للعضو الواحد أن يرأس أكثر من لجنة دائمة واحدة.

الفرع الثالث: القواعد العامة التي تحكم تشكيل لجان المجالس المحلية وسير عملها

نظراً لأهمية اللجان وما يمكن أن يكون لها من تأثير بالغ على أداء المجالس الشعبية المحلية، ضبط المشرع تنظيمها بجملة من القواعد حتى تستطيع أن تؤدي دورها وتمارس صلاحياتها المقررة قانوناً بفعالية، ومن أهم القواعد التي شدد عليها المشرع ونص على ضرورة مراعاتها أثناء تشكيل اللجان المحلية مراعاة التناسب في تمثيل كل المكونات السياسية للمجلس (أولاً)، وتسهيلاً لعمل اللجان أقرت قوانين الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال إمكانية إشراك أعضاء آخرين من خارج المجلس في عمل هذه الهيئات، إذا كانت هذه المشاركة من شأنها أن تساهم في نجاح المهمات المنوطة بها (ثانياً)، كما أقر قانوني البلدية والولاية جملة من الضوابط التي تحكم عمل اللجان والنتائج التي تتوصل إليها أثناء مباشرتها لمهامها (ثالثاً).

أولاً: مراعاة التركيبة السياسية للمجالس الشعبية المحلية

بالرجوع إلى قانون البلدية والولاية نجد أن المشرع نص على ضرورة أن يضمن تشكيل اللجان سواء كانت دائمة أو خاصة تمثيلاً نسبياً يعكس التركيبة السياسية المتواجدة داخل المجالس الشعبية المحلية⁽¹⁾، إن إدراج هذه القاعدة من شأنه أن يساهم في استقرار هذه الهيئات ويبعد المجالس المحلية عن الخلافات والحساسيات سواء في مرحلة تنصيب اللجان أو الموافقة على مشاريعها، كما أن تبني هذا المبدأ من شأنه أن يتيح الفرصة لجميع أعضاء المجالس المحلية للمشاركة وتقديم آرائهم واقتراح الحلول لكل الإشكاليات، مهما كان توجههم السياسي ومهما كانت نسبة تمثيلهم على مستوى المجلس، بما يوسع مجال النقاش ويكرس تواجدهم الفعلي في الهيئة التداولية.

إن منح سلطة اقتراح اللجان لرئيس المجلس الشعبي المحلي، وتبني قاعدة الأغلبية المطلقة للمصادقة على تشكيل اللجان، في ظل مجالس محلية تفتقد في معظمها الأغلبية السياسية المطلقة، كان سيثير العديد من الإشكاليات ويخلق تعارض بين المنتخبين المحليين مما سيؤثر في الموافقة على

(1) - انظر على التوالي: المادة 35 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10. / المادة 34 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

تتصيب اللجان أو الموافقة على مقترحاتها، لو لم يتدخل المشرع من خلال النص على ضرورة احترام التمثيل السياسي للمجلس المحلي داخل اللجان.

ثانيا: إمكانية إشراك غير المنتخبين في عمل اللجان: ضمان لفعالية اللجان وتكريس لمبادئ الديمقراطية

الأصل أن يكون جميع أعضاء اللجان أعضاء في المجالس الشعبية المحلية، إلا أن المادة 36 من قانون الولاية والمادة 36 من قانون البلدية، فتحت المجال لإمكانية مشاركة أعضاء آخرين بحكم كفاءتهم في عمل اللجان، حيث أجاز المشرع للجان المحلية دعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجنة بحكم مؤهلاته، مما يسمح في الاستفادة من المواطنين غير المنتخبين الذين لهم خبرات خاصة عن طريق إشراكهم لإيجاد حلول لجميع المشاكل التي تعترض مسار التنمية.

لقد جاء قانون الولاية أكثر تفصيلا في هذه المسألة مقارنة بقانون البلدية الذي لم يحدد صفة الشخص الذي يمكن إشراكه في أشغال اللجان واكتفى بالنص على إمكانية اللجوء إلى الاستشارة، بينما كان قانون الولاية أكثر دقة في تحديد صفة المستشار، حيث يجوز لهذه اللجان أن تستعين بمواطني الولاية من ذوي الخبرة والاختصاص، ويجوز لها كذلك توجيه أسئلة كتابية لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرات غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط داخل الحدود الإدارية للولاية، وذلك من أجل أن تقدم لها الرأي الاستشاري والمعلومات الواقعية الحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة، ويلتزم مديري ومسؤولي هذه المديرات والمصالح بضرورة الإجابة كتابة عن أي سؤال موجه من أعضاء اللجان في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغه بنص السؤال، شريطة أن يكون موضوع السؤال يتعلق بنشاط تلك المؤسسة على مستوى تراب الولاية⁽¹⁾.

إن لجوء المجلس لطلب مساعدة شخص أو أشخاص من خارج المجلس المنتخب يعد من أهم مؤشرات الحكم الراشد في قوانين الجماعات المحلية نظرا لما يحمله من تجسيد فعلي لمبدأ المشاركة في تسيير هذه الهيئات⁽²⁾، حيث يمكّن الأفراد من الانتقال من مواقع القبول والتلقي إلى مواقع النقاش والتقرير، بما يساهم في صحة التقديرات التي تقوم عليها مختلف الخطط والبرامج ويجعل من اقتراحات اللجان مبنية على آراء مختلف الفئات⁽³⁾، الأمر الذي يجعلنا نعتبر هذا المبدأ الذي تبناه المشرع في

(1) - المادة 37 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

(2) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 218.

(3) - وفاء معاوي، الحكومة المحلية الالكترونية كآلية للتنمية في الجزائر -دراسة حالة ولاية سطيف-، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016-2017، ص 156.

سير عمل اللجان من أهم مظاهر الديمقراطية على مستوى المجالس الشعبية المحلية، رغم أن المشرع أحاط هذه المشاركة بمجموعة من القيود القانونية التي جعلتها معدومة عمليا وأفرغتها من مضمونها، سنتطرق إليها لاحقا في المبحث الأخير من هذا الفصل.

ثالثا: اجتماعات اللجان

ضبط المشرع أعمال اللجان بجملة من الضوابط قصد ضمان السير الحسن لاجتماعاتها، حيث تجتمع اللجان المحلية بناء على استدعاء من رئيسها أو بطلب من أغلبية أعضائها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي المحلي بذلك⁽¹⁾، وتكون جلسات اللجان مغلقة بحيث لا يسمح بحضور أي شخص من خارج المجلس ومن خارج أعضاء اللجان، ما عدا تلك الحالات المتعلقة بطلب الاستشارة والتي تطرقنا إليها في العنصر أعلاه⁽²⁾.

تجرى أشغال اللجان بمقر البلدية أو الولاية على التوالي، وتعد اجتماعاتها في الفترات الفاصلة بين دورات المجلس، ويتعين على كل لجنة أن تحضر أعمالها وتحدد الرزنامة المرتبطة بأشغالها بدقة مع مراعاة الفترات التي تتعد فيها الدورات العادية للمجلس بما يضمن عدم التداخل بينها، وفي حالة تزامن اجتماعات اللجان مع انعقاد دورات غير عادية للمجالس، تتوقف الأشغال الجارية للجان تلقائيا وتستأنف بعد اختتام هذه الدورة بما يناسب أعضاء اللجان وحسب برمجة أشغالها⁽³⁾.

إن نجاح اجتماعات اللجان وتحقيق إسهامها الفعلي في معالجة القضايا والمجالات التي تتكفل بها، يرجع إلى دقة المداولة التي أنشأت بموجبها، والتي يتعين أن تحدد بدقة ووضوح سلطات اللجنة والمهام المسندة إليها والنتائج المنتظر منها تحقيقها، حيث يساهم هذا التحديد في إزالة كل لبس قد يقع بسبب تداخل الصلاحيات الممنوحة لعدة لجان، ويجعل كل لجنة تلتزم بحدود ما فوض إليها من اختصاصات، لذا يتوجب على كل مجلس أن يحدد صلاحيات لجانها بدقة بموجب المداولات التي تتضمن مشروع إنشائها⁽⁴⁾.

(1) - انظر على التوالي: المادة 2/36 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10. / المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 12.

(2) - انظر على التوالي: المادة 3/40 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 14. والمادة 2/41 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المصدر السابق، ص 12.

(3) - انظر على التوالي: المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، ص 14. والمادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، ص 12.

(4) - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2006-2007، ص 110.

رابعاً: الطابع الاستشاري للجان المحلية

باستقراء أحكام القانون نجد أن المشرع قد أحاط اللجان المحلية بإطار قانوني منظم، إلا أنه لم يشر إلى طبيعة القرارات التي تنتهي إليها ما عدا النص على ضرورة أن تقدم اللجان المؤقتة نتائج أعمالها فور فروغها منها للمجلس الشعبي المحلي، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل حول طبيعة أعمال اللجان، فهل تملك اللجان المحلية السلطة التقريرية أم أن أعمالها تحضيرية واستشارية وفنية فقط؟

تحدد طبيعة عمل اللجان المحلية من خلال معرفة حجم السلطات الممنوحة لها والغرض من إنشائها، فهي إما أن تكون لجان استشارية أو تكون لها سلطة تقريرية تنفيذية مستقلة عن المجلس المنتخب، وباستقراء أحكام القانون نجد أن المشرع لم يتعرض على الإطلاق للأثر المترتب عن المسائل التي تدرسها اللجان المحلية، كما أنه لم يفصح عن دور المجلس الشعبي المحلي اتجاه القرارات التي تنتهي إليها أشغال اللجان.

وفي ظل سكوت المشرع الجزائري عن تحديد طبيعة أعمال اللجان يمكن القول أنها ذات طبيعة استشارية، على اعتبار أن التقارير التي تقدمها للمجلس الشعبي المحلي تعتبر مجرد آراء واقتراحات فقط ولم يلزم بها القانون المجلس المنتخب، كما أن هذه اللجان تمارس صلاحيات هي في الأصل من اختصاصات المجلس وهو صاحب الاختصاص الأخير في إصدار القرار المناسب⁽¹⁾.

على الرغم من كون اللجان أدوات فاعلة تساهم في توسيع مجال المشاركة وفي تحقيق قاعدة توزيع العمل والتخصص وتساعد على توفير الجهد والوقت للأعضاء إلا أن جل أعمالها استشارية وغير ملزمة للمجلس فبإمكانه العمل بما توصلت إليه اللجان كما بإمكانه رفضه وعليه فهي لا تعدو أن تكون مجرد أجهزة فنية استشارية للمجلس وأعمالها ذات طبيعة استشارية فنية بحتة⁽²⁾.

المطلب الثالث: المركز القانوني للمنتخب المحلي

نظرا لطبيعة المهام المسندة للمنتخب المحلي وحجم الصلاحيات الملقاة على عاتقه سواء في المجال الإداري أو السياسي، يتعين أن يتواجد في مركز قانوني يسمح له بممارسة وظائفه التمثيلية بصورة فعلية، من خلال إحاطته بالضمانات الكافية والكفيلة التي تمكنه من الاستجابة للمسؤوليات وأداء مهامه الجماعية بنجاح.

وعلى هذا الأساس، يؤثر المركز القانوني للمنتخب المحلي على كيفية تسيير المجالس المحلية وممارسة الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، باعتباره القائم على شؤون الجماعة الإقليمية ومحرك التنمية

(1) - صبرينة عجابي، مرجع سابق، ص 103.

(2) - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص ص

المحلية ، ذلك أن ما يشجع المنتخب المحلي على القيام بمهامه بأكمل وجه ومن ثم أداء تمثيلي أفضل هو تواجده في وضعية قانونية تمنح له بمجرد الإعلان عن نتائج الانتخابات واستكمال الإجراءات القانونية المقررة لتنصيب المجالس المحلية، بحيث تكفل له جملة من الحقوق التي تستمر معه طيلة العهدة الانتخابية، وفي المقابل تفرض عليه جملة من الالتزامات التي تتعلق بمنصبه.

بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد حدد وضعية المنتخب المحلي بموجب قانوني البلدية والولاية، وحرصا منه على المتابعة الدائمة والمستمرة لشؤون الجماعة الإقليمية نص على ضرورة تفرغ المنتخب لممارسة عهده الانتخابية من خلال تحديد حالات التنافي وعدم الجمع بين العهديات (الفرع الأول)، كما أسرد مجموعة من الضمانات المتعلقة بالمركز القانوني للمنتخب المحلي سواء ما يتعلق بالشق المالي أو توفير الحماية اللازمة أو الحالات التي تترتب فيها مسؤولية المنتخب، سعيًا منه إلى ترشيد الأداء المحلي وتحسين مردودية المجالس المنتخبة (الفرع الثاني)، وفي ظل هذا المركز القانوني الذي يحضى به المنتخب المحلي في التشريع الجزائري حدد القانون حالات انقضاء العهدة الانتخابية ضمانًا للسير الحسن وتحقيقًا للمصلحة العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التفرغ الدائم للعهدة الانتخابية: بين التقييد والإشكالات العملية

يأخذ مفهوم مبدأ التفرغ عدة مسميات منها التنافي وعدم الجمع، ويقصد به عدم قدرة أعضاء المجالس الشعبية المحلية على شغل وظيفة أخرى بالموازاة مع عضويتهم في المجلس المنتخب، بالإضافة إلى عدم قدرته على الجمع بين عهدين انتخابيتين في مجلسين مختلفين، والمبتغى من نظام التنافي بجميع أنواعه هو حماية استقلالية المنتخب المحلي، وجعل الأعضاء متفرغين تماما وبشكل مستمر لأداء المهام المنوطة بهم، وتخصيص وقتهم وجهدهم لوظيفتهم التمثيلية، ذلك أن ممارسة عمل آخر إلى جانب العضوية في المجلس المنتخب من شأنه أن يعدم الكفاية في العمل لكثرة التنقلات والاجتماعات وحجم الصلاحيات، وهذا ما قد ينعكس سلبًا على مهامهم ويؤثر على قدراتهم ويجعل العضو يخلّ بواجباته والتزاماته اتجاه المجلس والمواطن⁽¹⁾.

حدد المشرع حالات التنافي مع ممارسة العهدة الانتخابية كما نص على عدم إمكانية الجمع بين العهديات الانتخابية، غير أنه قصر مبدأ التفرغ للعهدة المحلية على بعض الأعضاء خلافًا لغيرهم، الذين تركهم يمارسون مهامهم الاعتيادية إلى جانب ممارسة المهام المترتبة عن العضوية في المجلس المنتخب، غير أنه نظم مسألة غياب المنتخب المحلي عن الهيئة المستخدمة لحضور أشغال المجلس.

(1) - لمزيد من التفصيل حول مدلول مبدأ التفرغ للعهدة الانتخابية وموقف الفقه من هذا النظام، راجع في هذا الصدد: سعيدة خلفاوي، نصر الدين الأخضر، (مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، العدد 18، جانفي 2018، ص 62 وما بعدها.

حصر قانون البلدية الأعضاء الواجب تفرغهم للعهدة الانتخابية في رئيس المجلس الشعبي البلدي دون الإشارة إلى باقي الأعضاء بما فيهم القائمين على الجهاز التنفيذي للبلدية⁽¹⁾، وفي هذا السياق أوجب القانون على رئيس المجلس الإقامة على إقليم البلدية⁽²⁾، غير أن المرسوم التنفيذي رقم 91-13 أعاد النظر في هذه المسألة، حيث منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة تحديد عدد النواب الذين سيعينون كأعضاء دائمين بناء على احتياجاته، بالإضافة إلى رؤساء اللجان الدائمة، ويتم تعيين الأعضاء الدائمين بموجب قرار من الوالي بعد تقديم طلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن المرسوم التنفيذي رقم 91-13 أغفل المندوب البلدي والمندوب الخاص ولم يشير إلى إمكانية استقافته من وضعية الانتداب باعتبارهما يتوليان إدارة المندوبية البلدية والملحقة الإدارية ويسهران على ضمان سير مهام المرافق العمومية المفوضة لهم ما يستدعي تواجدهم بشكل دائم ومستمر⁽⁴⁾، تدارك المشرع هذه الثغرة بموجب تعليمة وزارية، حيث نصت على أن المندوب البلدي والمندوب الخاص المنصوص عليهما في المواد من 133 إلى 138 من قانون البلدية يوضعان في حالة ديمومة بنفس الشروط المقررة لانتداب الأعضاء الدائمين للمجلس البلدي⁽⁵⁾.

بالرجوع إلى قانون الولاية نجد أن المشرع قد تناول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية بشكل مفصل مقارنة بما وردت عليه في قانون البلدية، حيث وسع من عدد الأعضاء الذين يتعين عليهم التفرغ بصفة دائمة لأداء مهامهم الانتخابية على المستوى المجلس الشعبي الولائي ليشمل رئيس المجلس ونوابه وكذا رؤساء اللجان الدائمة، ويتم تعيين الأعضاء الدائمين بناء على طلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية⁽⁶⁾، كما أزم القانون بموجب المادة

(1) - المادة 72 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - جاء قانون البلدية لسنة 2011 بمادة جديدة لم يتطرق إليها قانون البلدية السابق، حيث نص على ضرورة أن يقيم رئيس البلدية بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، انظر: المادة 63 من القانون نفسه، ص 12.

(3) - المادة 2/02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-13 المؤرخ في 25 فيفري 2013 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 27 فيفري 2013، ص 13.

(4) - انظر المواد من 133 إلى 138 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 20.

- لمزيد من التفصيل حول تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 الذي يحدد كيفية إنشاء المندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج ر ج ج، عدد 61، بتاريخ 19 أكتوبر 2016.

(5) - انظر: المطة الأولى من التعليمة الوزارية المشتركة رقم 06 مؤرخة في 28 أكتوبر 2013، تحدد كفاءات تطبيق المرسوم التنفيذي 91-13.

(6) - انظر على التوالي: المادة 69 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15. والمادة 3/02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-13 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، المصدر السابق، ص 13.

63 منه رئيس المجلس الشعبي الولائي بضرورة الإقامة على إقليم الولاية نظرا لمركزه الذي يفرض عليه التواجد الدائم والمستمر على مستوى إقليم الولاية.

يوضع المنتخبون الدائمون على مستوى المجالس الشعبية المحلية، في وضعية انتداب⁽¹⁾ من طرف الهيئة المستخدمة لهم طيلة مدة عضويتهم في المجلس المنتخب⁽²⁾، في حين يبقى بقية الأعضاء الذين لم يلزمهم المشرع بضرورة التفرغ الدائم للعهد الانتخابية ممارسين لأعمالهم الأصلية دون انقطاع، لكن شريطة حضورهم جلسات المجلس واللجان التي هم أعضاء فيها، باعتباره الالتزام القاعدي لعضو المجلس الشعبي المحلي والذي يجسد دوره الرئيسي المتمثل في المشاركة في تسيير الشأن المحلي⁽³⁾.

حاول المشرع الجزائري حماية المنتخب المحلي غير الدائم اتجاه المؤسسات المستخدمة جراء غيابه بسبب أشغال المجالس المحلية، حيث ألزم المستخدمين منح مستخدميهم الأعضاء غير الدائمين في المجالس المحلية الوقت الكافي لممارسة عهدتهم الانتخابية، واعتبر الاستدعاء لأشغال المجلس وكذا الدورات التكوينية المنظمة لصالح المنتخب المحلي، مبررا للغياب عن العمل في وظيفته خارج المجلس المحلي، كما فرض على المستخدم ضرورة دفع أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة، وحظر على المستخدم فسخ عقد العمل بسبب ارتباطات الموظف بالمجلس أثناء العهدة الانتخابية⁽⁴⁾.

بالإضافة إلى تقرير مبدأ التفرغ الدائم لأداء العهدة الانتخابية في قوانين الإدارة المحلية، نص المشرع على عدم إمكانية الجمع بين العهدة الانتخابية وتحديدًا بين العهدة المحلية والعهدة البرلمانية، بموجب المادة 02 من القانون العضوي المتعلق بتحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية⁽⁵⁾، فإذا

(1) - عرف المشرع الجزائري الانتداب بأنه حالة الموظف العمومي الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، انظر: المادة 133 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006، ص 12.

(2) - انظر: المادة 03 من المرسوم التنفيذي 13-91 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، مصدر السابق، ص 13.

(3) - أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري -دراسة وصفية تحليلية-، دار الألفية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 136.

(4) - انظر على التوالي: المادة 38 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10. والمادة 39 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

(5) - القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر ج ج، عدد 01، بتاريخ 14 جانفي 2012، ص 41.

تحقق لعضو المجلس الشعبي المحلي الفوز في انتخابات مجلس الأمة يفقد تبعاً لصفته كعضو في المجلس الشعبي المحلي⁽¹⁾.

بعد ما تم التطرق إليه، لم يتبقى سوى الإشارة إلى أن تقييد نظام التنافي وعدم تعميمه ليشمل جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية قد يثير جملة من الإشكالات العملية وفي مقدمتها كثرة الغيابات ومقاطعة أشغال المجالس، ناهيك عن الآثار السلبية الأخرى على غرار ارتباط النائب بحياته المهنية وعدم اكترائه بشؤون الجماعة الإقليمية، وعلى هذا الأساس لا بد من إعادة النظر في هذه المسألة وجعله كمبدأ عام يشمل كل أعضاء المجلس المنتخب.

الفرع الثاني: ضمانات المنتخب المحلي

إنّ المهمة الأساسية للمنتخب المحلي هي تمثيل المواطنين في تسيير وإدارة المصالح المحلية وإيصال آرائهم ومتطلباتهم إلى مقر المجلس، وحتى يتمكن العضو المنتخب من أداء دور فعال في تسيير هذه الشؤون، لا بد أن تمنح لمركزه القانوني الضمانات الكافية التي تشجعه على أداء هذه الصلاحيات من جهة، وتكفل له الاستقلال والحماية اللازمة من جهة أخرى، وعلى الأساس قرر المشرع لعضو المجلس الشعبي المحلي جملة من الحقوق المالية في شكل تعويضات تقدم له مقابل الإشراف على تسيير المجلس (أولاً)، كما حاول المشرع حماية المنتخب المحلي من كافة الجوانب طيلة مدة العهدة الانتخابية (ثانياً).

أولاً: الحقوق المالية للمنتخب المحلي

تعتبر العضوية في المجالس الشعبية المحلية مجانية كأصل عام، يمارسها المنتخب دون مقابل مالي وهذا ما نصت عليه المادتان 37، 38 من قانوني البلدية والولاية على التوالي، غير أن المشرع قرر علاوات وتعويضات مالية للمنتخب المحلي، حيث يستفيد الأعضاء الدائمون من منح وتعويضات مرتبطة بالمهام المسندة إليهم وطبيعة وظيفتهم، كما يستفيد الأعضاء غير الدائمين من تعويضات بمناسبة انعقاد دورات المجلس المحلي.

قسم المشرع أعضاء المجالس الشعبية المحلية إلى أعضاء دائمين وأعضاء غير دائمين، وجعل من هذا التقسيم معياراً للتعويضات المالية المقررة للعضوية في المجالس المحلية، حيث يستفيد رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونواب الرؤساء ورؤساء اللجان الدائمة وكذا المندوبون البلديون نظير تفرغهم

(1) - لمزيد من التفصيل انظر: ابراهيم تونصير، (تكوين مجلس الأمة وصلاحياته التشريعية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد درارية أدرار، العدد 38، سبتمبر 2016، ص من 152 إلى 169.

الدائم لأداء مهامهم من علاوات شهرية تختلف حسب عدد سكان البلدية، حيث تشمل هذه العلاوات التعويض الشهري القاعدي والتعويض الشهري الخاص بالتمثيل والتعويض الشهري للمنصب⁽¹⁾.

بالإضافة إلى هذه العلاوات التي يتقاضاها الأعضاء الدائمون على مستوى المجالس الشعبية البلدية، يتقاضى رؤساء المجالس الشعبية البلدية ونوابهم وكذا المندوبون البلديون الخاصون تعويض المنطقة، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع حرم رؤساء اللجان الدائمة على مستوى البلدية من تعويض المنطقة⁽²⁾.

على غرار الأعضاء الدائمين للمجلس الشعبي البلدي، يستفيد أعضاء المجلس الشعبي الولائي من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة بمناسبة ممارسة عهدتهم الانتخابية من علاوات شهرية محددة وفقا لعدد المقاعد الموجودة في المجلس⁽³⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يمنح للأعضاء الدائمين على مستوى المجالس الشعبية الولائية تعويض المنطقة مقارنة بالمجالس البلدية.

لم يشر قانوني البلدية والولاية وكذا المرسوم التنفيذي 13-91 إلى التعويضات المالية المقررة للقائمين على مهام المجالس الشعبية المحلية المحلّة والمنصوص عليهم في المادة 48 من قانون

(1) - المادة 76 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 14.

- لمزيد من التفصيل حول العلاوات الممنوحة للأعضاء الدائمين للمجالس الشعبية البلدية، انظر: المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، مصدر سابق، ص من 13 إلى 16.

- ما تجدر الإشارة إليه أن نص المادة 76 من قانون البلدية نص على حق المندوبون البلديون في الحصول على التعويضات الشهرية دون نكر المندوبون الخاصون، بينما حددت المادة 04 من المرسوم التنفيذي 13-91 مبالغ العلاوات الممنوحة للمندوبون البلديون الخاصون دون التطرق للعلاوات التي تمنح للمندوبون البلديون، وللتوضيح هناك فرق بين المندوب البلدي والمندوب البلدي الخاص فالمندوب البلدي هو عضو منتخب يتم تعيينه بموجب مداولة المجلس بناء على اقتراح من رئيس البلدية لإدارة المندوبية البلدية التي تنشأ لاعتبارات الكثافة السكانية والامتداد الجغرافي الشاسع ولأهداف ضمان فعالية المرفق العمومي ونجاعته، أما المندوب الخاص فهو عضو منتخب يعين بموجب مداولة لإدارة الملحقة الإدارية التي تحدث لاعتبارات البعد عن المقر الرئيسي للبلدية وتعهده للمندوب الخاص وظائف ضابط الحالة المدنية فقط. وفي ظل هذا الغموض نرى أن المندوب البلدي والمندوب الخاص يخضعان لنفس الأحكام وتمنح لهم ذات التعويضات.

(2) - نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 13-91 على أن يتم حساب تعويض المنطقة على أساس التصنيف المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 93-130، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 93-130 المؤرخ في 14 جوان 1993 يتضمن ضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة، ج ر ج ج، عدد 40، بتاريخ 16 جوان 1993، ص 4.

(3) - المادة 70 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15. للإطلاع على التعويضات الممنوحة للأعضاء الدائمين للمجالس الشعبية الولائية، انظر: المادة 05 من المرسوم التنفيذي 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، المصدر سابق، ص 15، 16.

البلدية والمادة 49 من قانون الولاية، غير أنه تدارك هذا الأمر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-104 ونص على أن يستفيد المتصرف والمساعدان ورئيس المندوبية الولائية وأعضائها من نفس التعويضات التي يحصل عليها رؤساء المجالس المحلية ونوابهم حسب الحالة⁽¹⁾.

أشار المشرع إلى الحالة التي تكون فيها التعويضات الممنوحة للأعضاء الدائمين في المجالس المحلية أقل من الراتب الذي يتقاضاه في منصب عمله الأصلي، حيث أوجب في هذه الحالة أن تكون العلاوة المدفوعة موافقة للراتب الشهري الذي كان يحصل عليه قبل انتخابه⁽²⁾.

أما بالنسبة للمنتخبون غير الدائمين في المجالس الشعبية المحلية، فيستفيدون من مبلغ مالي قدره 10.000 دينار بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية، و15.000 دينار بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية الولائية، كعلاوات شهرية للتمثيل⁽³⁾.

وحماية لهذه الحقوق المالية التي كفلها المشرع للمنتخب المحلي، جعل منها نفقات إجبارية تتكفل بها كل من ميزانية الولاية وميزانية البلدية، وفي حالة عدم قدرة ميزانية البلدية والولاية على تغطية نفقات الأعضاء الدائمين يتعين على الجماعة المعنية أن تطلب إعانة من السلطة العليا لتغطية هذه التعويضات⁽⁴⁾.

لقد عرفت الحقوق المالية للمنتخب المحلي تحسنا كبيرا مقارنة لما كانت عليه سابقا، وهو ما نهيب عليه المشرع لأن تحسين الوضعية المالية للمنتخب تؤدي في المقابل إلى تحسين أدائه، نظرا لأن الاستقرار من الناحية المادية يؤثر على جميع الجوانب الأخرى بما فيها إبعاد المنتخب عن مواطن الفساد بجميع أنواعها.

ثانيا: حق المنتخب المحلي في الحماية

وفر المشرع بموجب التشريعات المعمول بها حماية خاصة للمنتخب المحلي إدراكا منه بأهمية هذا الحق ومدى تأثيره على نشاط المنتخب المحلي، حيث أشار المرسوم التنفيذي إلى مسألة الضمان الاجتماعي المطبق على أعضاء المجالس الشعبية المحلية سعيا منه إلى توفير الحماية الاجتماعية لهؤلاء الأعضاء، من خلال النص على أن يظل المنتخبون المحليون الدائمين خاضعين في مجال الضمان الاجتماعي والتقاعد لأحكام النظام الذي كانوا ينتسبون إليه قبل انتخابهم، أما إذا كان

(1) - انظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 الذي يحدد كيفية تجديد

المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلّة، ج ر ج ج، عدد 18، بتاريخ 23 مارس 2016، ص 09.

(2) - المادة 07 من المرسوم التنفيذي 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، مصدر السابق، ص 17.

(3) - المادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - انظر المادتين 09، 10 من المرسوم التنفيذي نفسه، الصفحة نفسها.

المنتخب المحلي الدائم غير خاضع لأحكام الضمان الاجتماعي قبل انتخابه، فإنه يخضع للنظام العام للضمان الاجتماعي ومعاش التقاعد⁽¹⁾، والملاحظ على هذه الأحكام أن المشرع أغفل المنتخب المحلي غير الدائم والذي لم يكن خاضعاً لأحكام الضمان الاجتماعي قبل انتخابه، إلا أنه تدارك الأمر بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 06 والتي جاءت بنوع من التعميم يشمل جميع المنتخبين، حيث نصت على ما يلي: "...يخضع المنتخبون المحليون الذين لا يشملهم الضمان الاجتماعي عند مباشرة مهامهم والمنتخبون المحليون غير الأجراء قبل انتخابهم (المهن الحرة، التجار) للنظام العام للضمان الاجتماعي ومعاش التقاعد"⁽²⁾.

ألزم القانون الجماعات الإقليمية بضرورة حماية المنتخب المحلي والدفاع عنه من جميع أشكال التهديدات أو الإهانات أو الافتراء أو التهجمات أو القذف التي يمكن أن يتعرض لها أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه، ويستفيد المنتخب في حالة تعرضه لضرر من تعويض عادل ومنصف تتحمله البلدية أو الولاية حسب الحالة، ويكون للجماعة الإقليمية في هذه الحالة حق دعوى الرجوع ضد محدثي الأضرار⁽³⁾.

وفي إطار الحماية المقررة للمنتخب المحلي وسعيًا من المشرع إلى ضمان الحماية المدنية للمنتخب التي تشجعه على ممارسة عهده الانتخابية بأريحية، تطرق قانون البلدية بموجب المادة 144 وقانون الولاية بموجب المادة 140 منه إلى مسؤولية المنتخب المحلي، واعتبر البلدية والولاية مسؤولة مدنياً عن الأخطاء التي يرتكبها رؤساء المجالس الشعبية والمنتخبون أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامهم، وتلزم الجماعة الإقليمية برفع دعوى الرجوع ضد هؤلاء المنتخبين أمام الجهات القضائية المختصة إذا تبين لها أن الخطأ المرتكب هو خطأ شخصي.

الفرع الثالث: حالات زوال عضوية المنتخب المحلي

حدد قانوني البلدية الولاية حالات زوال صفة المنتخب المحلي، وحصرتها في الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، وفي حالة قيام إحدى الحالات السابقة يقر المجلس الشعبي المحلي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك، كما أشار القانون إلى كيفية استخلاف المنتخب الذي فقد عضويته في المجلس، حيث نص على أن يستخلف في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، كما نص بموجب قانون البلدية على أن تتم إجراءات

(1) - انظر: المادتين 11، 12 من المرسوم التنفيذي 13-91 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، مصدر سابق، ص 17.

(2) - انظر: المطبة السادسة من التعليمات الوزارية المشتركة رقم 06 التي تحدد كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي 13-91.

(3) - انظر على التوالي: المادتين 146، 148 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 21. والمادتين 139، 138 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 21.

الاستخلاف على مستوى المجالس الشعبية البلدية بموجب قرار صادر عن الوالي، في حين لم يحدد قانون الولاية الجهة التي تصدر القرار المتعلق بتعيين المنتخب الجديد، واكتفى بالنص على أن يثبت فقدان صفة المنتخب على مستوى المجلس الشعبي الولائي بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾.

تعتبر الاستقالة حق طبيعي لكل عضو، حيث أجاز المشرع لعضو المجلس الشعبي المحلي حق تقديم استقالته وذلك بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويقر المجلس الشعبي المحلي ذلك بموجب مداولة⁽²⁾.

حمل قانون البلدية لسنة 2011 حالة جديدة لإنهاء صفة المنتخب البلدي وهي حالة الاستقالة التلقائية، ويعد المنتخب مستقيلا تلقائيا إذا تغيب بدون عذر مقبول عن حضور أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، الذي يلزم بحضور جلسة السماع لتقديم أسباب غيابه ومبرراته، وفي حالة تغيبه عن هذه الجلسة يعد قرار المجلس حضوريا⁽³⁾.

على غرار قانون البلدية تطرق قانون الولاية إلى حالة غياب المنتخب عن حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي، واعتبر كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة متخليا عن العهدة، بعد إثبات ذلك من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾، والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع لم يمنح للعضو حق الدفاع بخلاف ما فعله في قانون البلدية، كما تجدر الإشارة في هذا الصدد أن قانوني الولاية والبلدية كرسا حالة التحلي عن العهدة وحالة الاستقالة التلقائية في حالة الغياب غير المبرر عن حضور الدورات العادية دون الإشارة إلى حالة الغياب عن الدورات الاستثنائية وبالتالي هاتين الحالتين لا تطبقان على حالات غياب العضو عن الجلسات الاستثنائية التي تعقدها المجالس الشعبية المحلية.

(1) – المادتين 40، 41 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 10، 11. والمادتين 40،

41 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

(2) – المادة 42 من قانون البلدية، ص 11. والمادة 42 من قانون الولاية، ص 12.

(3) – المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر سابق، ص 11.

(4) – المادة 43 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر سابق، ص 12.

المبحث الثاني: النظام القانوني لسير أعمال المجالس الشعبية المحلية

تجتمع المجالس الشعبية المحلية في إطار ممارسة الاختصاصات المخولة لها قانوناً، بهدف تسيير شؤون المواطنين، ومناقشة كل المشاكل التي تهم الجماعة الإقليمية، وبغرض الخروج بقرارات من شأنها تنظيم الجماعة وتستجيب لمتطلبات التنمية المحلية.

أقر المشرع مجموعة من القواعد التي تعمل في ظلها المجالس الشعبية المحلية، حيث نظم اجتماعات الهيئة التداولية وضبطها بمواعيد محددة في شكل دورات لا يجوز للمجلس التداول خارجها إلا في حالات استثنائية نصت عليها القوانين السارية المفعول (المطلب الأول)، وسعياً من المشرع إلى ضبط اجتماعات المجالس المحلية وحفاظاً على استقرارها، نص قانون البلدية وقانون الولاية على جملة من الأحكام التي تضبط سير اجتماعات المجالس المحلية بهدف ضمان السير الحسن والشفاف لهذه الأشغال (المطلب الثاني)، وفي إطار تكريس مبدأ جماعية التسيير أقر المشرع مجموعة من المبادئ التي تضبط عملية اتخاذ القرار على مستوى المجلس المنتخب بهدف إضفاء المشروعية على أعمال الهيئة التداولية ومن أجل ضمان الوصول إلى قرارات نابعة من حوار جاد وديمقراطي داخل المجلس (المطلب الثالث).

المطلب الأول: دورات المجالس الشعبية البلدية والولاية

باستقراء أحكام قانون البلدية نجد أن المشرع نص على أن تعقد المجالس الشعبية البلدية اجتماعات دورية، كما نص على أن يجتمع المجلس في دورات استثنائية لدراسة بعض المسائل المستعجلة (الفرع الأول)، وعلى غرار قانون البلدية نص قانون الولاية على أشغال المجالس الشعبية الولائية والتي تتم في دورات عادية أو استثنائية في حالات محددة (الفرع الثاني)، وفي صدد التحضير الجيد لهذه الاجتماعات وضماناً لنجاحها أشار القانونين إلى مجموعة من الإجراءات التحضيرية التي يتعين على المجالس اتخاذها قبل عقد جلساتها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: دورات المجالس الشعبية البلدية

وفقاً لنص المادة 16 من قانون البلدية تجتمع المجالس الشعبية البلدية في دورة عادية كل شهرين (2) بمعدل ستة دورات عادية في السنة، والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع رفع من عدد اجتماعات المجالس الشعبية البلدية مقارنة لما كان عليه الوضع في ظل قانون البلدية لسنة 1990 والذي كان بموجبه المجلس يجتمع في أربع (4) دورات عادية خلال السنة⁽¹⁾، وهذا سعياً من المشرع إلى ضمان التسيير الجيد لمصالح المواطنين وإيجاد حلول آنية لجميع المسائل التي تهم المجلس.

(1) - انظر: المادة 14 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 489.

حدد قانون البلدية المدة القصوى للدورات العادية، بحيث لا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام، فبمجرد أن يستنفذ المجلس جدول أعماله وينتهي من دراسة جميع المسائل المحددة سلفاً تختم أشغال المجلس مهما كانت المدة على أن لا تتعدى الحد الأقصى المحدد سلفاً، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن هذا الحكم لم يرد في قانون البلدية السابق⁽¹⁾.

كما منح قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إمكانية عقد دورات غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، فإذا طرأت قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير مباشر على مالية البلدية أو ممتلكاتها أو سير المرفق العام ولا تتحمل انتظار انعقاد دورة عادية مقبلة لمعالجتها يمكن للمجلس أن يجتمع في جلسة استثنائية تكون بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلثي (3/2) أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي⁽²⁾.

وفي هذا السياق، تضمن قانون البلدية لسنة 2011 حالة جديدة يجتمع فيها المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، وهي حالة حدوث ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ففي ظل هذه الحالة ألزم المشرع أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين ليس لهم مانع قانوني بضرورة الالتحاق بمقر البلدية ووضع أنفسهم تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يفتح دورة استثنائية مرتبطة بالأسباب التي دعت إليها، بعد إخطار الوالي بذلك⁽³⁾.

الفرع الثاني: دورات المجالس الشعبية الولائية

على غرار قانون البلدية ضبط قانون الولاية اجتماعات المجلس الشعبي الولائي غير أنه لم يحمل تغييراً كبيراً عما كان عليه الوضع في ظل قانون 1990، حيث يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة عادية كل أربع (4) أشهر لدراسة كل المسائل التي تدخل في إطار الصلاحيات المقررة له قانوناً، حيث تتعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر من كل سنة، وحرصاً من المشرع على الالتزام بالتواريخ السابقة نص على عدم إمكانية جمع الدورات⁽⁴⁾.

حدد القانون مدة الدورات العادية، بحيث لا يمكن أن تتجاوز مدة كل دورة منها خمسة عشر (15) يوماً ابتداء من تاريخ افتتاحها، وأشار القانون إلى إمكانية اختتام الدورة بمجرد استنفاد جدول أعمالها ومعالجة كل المسائل المقررة بغض النظر عن المدة التي استغرقتها على ألا تتجاوز المدة القصوى المشار إليها سابقاً.

(1) - المادة 16 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 08.

(2) - انظر على التوالي: المادة 17 من القانون نفسه، ص 08. المادة 1/5 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 10.

(3) - انظر على التوالي: المادة 18 من القانون نفسه، ص 09. والمادة 2/5 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 10.

(4) - المادة 14 القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10.

وفي إطار ضمان التدخل في الوقت المناسب لحل المشكلات الطارئة وقصد التصدي للظروف غير المتوقعة التي لا تحتمل انعقاد الدورة العادية، نص قانون الولاية بموجب المادة 15 منه على إمكانية أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية لمعالجة القضايا الطارئة التي لها تأثير على سير المرفق العام أو ماليته أو ممتلكاته، وتتعدد هذه الدورات بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الجلسات غير العادية بمجرد استنفادها لجدول أعمالها.

وعلى غرار قانون البلدية يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، حيث يلتحق أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذين ليس لهم مانع بمقر الولاية، ويتفرغون للعمل مع رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يفتتح دورة غير عادية للبت في الأسباب التي اقتضت عقدها ومن أجل إيجاد الحلول الكفيلة بتجاوز الكارثة، مع ضرورة إخطار الوالي بذلك⁽¹⁾.

إن تقرير حالة الاجتماع بقوة القانون تعد من أهم الأحكام التي تضمنها قانون الولاية وقانون البلدية فيما يخص اجتماعات المجالس الشعبية المحلية، والتي تهدف إلى تعزيز مسؤولية المجالس المحلية على إدارة وتسيير شؤون الساكنة، كما أنها تهدف إلى وضع المجالس المنتخبة في حالة من المتابعة الدائمة والمستمرة لكل المسائل المحلية ما يكفل إيجاد الحلول المناسبة لتجاوز الأزمات، والتي يعتبر التأخير فيها سببا لتفاقم أضرارها، كما أن الملاحظ في هذه الحالة سواء في قانون الولاية أو في قانون البلدية أن المشرع لم يقرر أي إجراءات لعقد الاجتماعات ما عدى النص على ضرورة إعلام الوالي بعقد هذه الجلسة، وهو ما نشممه لأن مثل هذه المسائل لا تحتمل التعطيل وطول الإجراءات، وحسنا فعل المشرع عندما ألزم النواب بضرورة الالتحاق مباشرة إلى مقر البلدية أو الولاية حسب الحالة دون إتباع الإجراءات المعروفة والتي سنتطرق إليها لاحقا على غرار الاستدعاء.

الفرع الثالث: الإجراءات السابقة على انعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية

ألزم المشرع الهيئات التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية بضرورة القيام بمجموعة من الإجراءات قبل انعقاد اجتماعاتها من أجل تمكين المنتخبين من ممارسة وظيفتهم التمثيلية على أكمل وجه، وكذا من أجل إضفاء الشفافية والطابع القانوني على أعمال الهيئات التداولية المحلية، وتعد هذه الشروط قواعد جوهرية وأساسية لصحة أعمال المجالس المحلية، كما تعد معيارا لقياس مدى تجسيد مبادئ اللامركزية الإدارية وفي مقدمتها الديمقراطية المحلية.

(1) - انظر على التوالي: المادة 3/15 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10. والمادة 3/8 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 07.

يقع على عاتق المجالس الشعبية المحلية قبل عقد جلساتها ضبط جدول الأعمال الخاص بالدورة المزمع افتتاحها، حيث أوكل المشرع الجزائري مسألة إعداد جدول أعمال المجالس الشعبية البلدية وتحديد تاريخ الدورات إلى رئيس المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وكان النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي أكثر تفصيلا في هذه المسألة حينما نص على أن يعدّ جدول الأعمال وتاريخ انعقاد الاجتماعات رئيس المجلس بعد استشارة نوابه، وبحضور الأمين العام للبلدية مع رؤساء اللجان الدائمة المعنيين عند الاقتضاء⁽¹⁾. وهو ما يبين أن إشراك رؤساء اللجان الدائمة والأمين العام للبلدية ليس إلزاميا في هذه المسألة عكس نواب المجلس الذين شدد المشرع على ضرورة استشارتهم والتشاور معهم.

منح المشرع كامل السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير جدول الأعمال وتحديد مجموع القضايا التي تطرح في اجتماع المجلس، وهو الأمر الذي يعزز المركز القانوني لرئيس البلدية ويجعله المسؤول الأول على تحديد واختيار الأولويات في إطار الصلاحيات القانونية الممنوحة لهذه الوحدات، التي تهم شؤون المواطنين والتي من شأنها تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

جاءت المادة 16 من في فقرتها الثانية من قانون الولاية غامضة وتحتمل عدة تفسيرات بخصوص إعداد جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ انعقادها، حيث لم يحدد الجهة المخول قانونا بإعداد هذه المسألة، واكتفت بالنص على: "... يحدد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب"، فهل هو مكتب الهيئة التنفيذية للمجلس⁽²⁾ أم أنه الوالي؟

تدارك المشرع هذه المسألة وفصل فيها بموجب النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، حيث نص على أن يعد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي، بعد استشارة الرئيس أعضاء المكتب الدائم⁽³⁾، وحسنا فعل المشرع عندما ضبط المسألة ولم يتركها بدون قيد، غير أن ما يستوقفنا في هذه المسألة هو منح الوالي سلطة تحديد جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي وما يحمله من مساس باستقلالية المجالس المحلية وبمبادئ اللامركزية الإدارية، لأن النص على هذا الأمر يعد تدخلاً صريحاً في أعمال المجلس الولائي.

(1) - انظر على التوالي: المادة 20 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09. والمادة 06 من

المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 10.

(2) - وفقا لنص المادة 28 من قانون الولاية، يتكون المكتب الدائم للمجلس الشعبي الولائي من: رئيس المجلس الشعبي الولائي وينصب رئيسا على المكتب، نواب الرئيس بصفتهم أعضاء، رؤساء اللجان الدائمة كأعضاء.

(3) - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي،

المصدر سابق، ص 08.

بمجرد افتتاح الدورة يعرض رئيس الجلسة جدول الأعمال لاعتماده والمصادقة عليه، كما منح المشرع لأعضاء المجالس الشعبية المحلية سلطة اقتراح بعض المواضيع الأخرى للنقاش وإضافتها في جدول الأعمال بناء على طلب من رئيس الجلسة أو من أغلبية أعضاء المجلس⁽¹⁾، والملاحظ في هذا الأمر أن المشرع لم يوضح كيفية اعتماد جدول الأعمال وإجراءات المصادقة عليه، كما أنه لم يمنح لأعضاء المجالس المحلية سلطة معارضة بعض النقاط المدرجة في جدول الأعمال واكتفى بضرورة اعتماد جدول الأعمال بجميع المسائل التي يتضمنها.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا المقام، أن من بين المسائل التي يجب أن يتضمنها جدول الأعمال المتعلق بأول دورة عادية للمجالس الشعبية البلدية والولائية إعداد النظام الداخلي للمجلس والمصادقة عليه⁽²⁾، وتسهيلا لهذه المهمة وحرصا من المشرع على ألا تكون هناك اختلافات كبيرة بين الأنظمة الداخلية للمجالس المحلية وضع نظاما داخليا نموذجيا للمجالس الشعبية البلدية والولائية.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي الولائي مسألة إرسال الاستدعاءات لدورات المجالس المحلية مرفقة بمشروع جدول الأعمال إلى أعضاء الهيئة التداولية، كما نص قانون الولاية على إمكانية إرسال استدعاءات المجلس الشعبي الولائي من طرف أحد نواب الرئيس الذي يعين من طرفه، وتدوّن هذه الاستدعاءات في سجل مداولات المجلس المعني⁽³⁾.

وأكد المشرع على ضرورة أن تكون الاستدعاءات مكتوبة وتتضمن تحديدا دقيقا لتاريخ وساعة انعقاد الدورة حيث تسلّم، ولا يمكن إجراء أي تعديل فيها بعد إرسالها إلى أعضاء المجلس تحت طائلة بطلان المداولات في حالة مخالفتها لإحدى الشروط السابقة، وتسلم هذه الاستدعاءات لكل عضو بمقر سكنه مقابل وصل استلام، كما يمكن إرسالها بصفة إضافية، عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس⁽⁴⁾.

ألزم المشرع المجالس الشعبية المحلية بأجال محددة يتم خلالها استدعاء أعضاء المجلس وإعلامهم بانعقاد الدورة، حيث نص على ضرورة أن تسلّم لهم الاستدعاءات قبل عشرة (10) أيام

(1) - انظر على التوالي: المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 10. والمادة 2/9 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 08.

(2) - انظر على التوالي: المادة 2/16 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 08. والمادة 13 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10.

(3) - المادة 21 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 09. والمادة 1/16، 2 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر سابق، ص 10.

(4) - انظر على التوالي: المادة 17 من قانون الولاية، المصدر السابق. والمادة 08 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 10.

كاملة على الأقل من الاجتماع، وذلك قصد منح كل أعضاء المجلس الوقت الكافي للإطلاع على جدول الأعمال ووضع ملاحظاتهم وتحضير مداخلاتهم، وكذا لاقتراح بعض النقاط المهمة التي أغفلها جدول الأعمال والتي يجب دراستها خلال تلك الدورة إذا تم اعتمادها وفق ما تطرقنا إليه أعلاه، ويمكن تخفيض هذه الآجال في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل، وفي هذه الحالة شدد القانون على رؤساء المجالس الشعبية المحلية ضرورة اتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات⁽¹⁾.

وفي إطار تكريس مبادئ الشفافية والإعلام الإداري التي تفرضها متطلبات الحوكمة المحلية⁽²⁾، نص المشرع على ضرورة إصاق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وكذلك في مقر الولاية والبلديات التابعة لها بالنسبة لدورات المجلس الشعبي الولائي، بمجرد إرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس الشعبي المحلي، وتطرق قانون الولاية إلى وسيلة جديدة لإعلام الجمهور يتعين على المجلس الشعبي الاهتمام بها ونشر جدول الأعمال الخاص بالدورات من خلالها وهي الوسائل الإلكترونية⁽³⁾ وفي مقدمتها مواقع التواصل الاجتماعي، وهو ما نشمونه نظرا لأهمية هذه الوسائط في تداول المعلومات ونشرها على نطاق واسع لكن حبذا لو تم تعميمه على البلدية ولم يقتصر الإجراء على أعمال المجالس الشعبية الولائية.

(1) - المادة 3,2/21 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09. والمادة 17 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10.

(2) - تعرف الحوكمة بأنها: "تلك المقاربة التي تتعلق بشكل جديد من الحكم بحيث أن الأعوان باختلاف طبيعتهم وكذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض وتجمع مواردها وقدراتها وخبراتها ومشاريعها من أجل خلق تحالف جديد من العمل على أساس المسؤوليات المشتركة"، وفي هذا الصدد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خصائص الحكم الجيد وجعل من الشفافية والوضوح في التسيير من أهم خصائص الحوكمة وأهم مقوماتها. انظر على التوالي:

- Nathalie Holec et Geneviève Brunet-Jolivald, **Gouvernance**, dossier documentaire, réalisée par le centre de documentation de l'urbanisme (Cdu), paris (France), octobre 1999, p 11, dispose: « Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leurs capacités et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités ».

- علاء الدين الغول، قوي بوحنية، حوكمة التنمية المستدامة-مدينة دبي نموذجاً-، مقال من كتاب بعنوان: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق -دراسة لبعض النماذج والمؤشرات-، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016، ص 253.

(3) - المادة 22 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 09. والمادة 18 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 10.

من خلال ما تم التطرق إليه يمكن القول أن ما قرره المشرع من إجراءات سابقة لانعقاد الدورات، تهدف في مجملها إلى تحسيس المنتخب المحلي بالمسؤولية وإشراكه فعلياً في تسيير الشؤون المحلية، خاصة من حيث إعداد جدول الأعمال والتحضير للمسائل المزمع دراستها، الأمر الذي يبين حجم الصلاحيات الملقاة على عاتق المجالس المحلية التي تعد المسؤول الأول والأخير على تحقيق التنمية، مما يفرض عليهم التحضير الجيد للمسائل ودراستها بجدية وتحديد النقاط السوداء التي تحتاج التدخل العاجل والعمل على إيجاد الحلول الكفيلة بتحسين أداء ومردودية هذه الوحدات.

المطلب الثاني: سير اجتماعات الهيئات التداولية المحلية

تترجم جلسات المجالس الشعبية المحلية مدى قدرة هذه الهيئات على التسيير اللامركزي وعلى أداء المهام المسندة إليها بموجب القانون، وسعيها إلى ضمان نجاح هذه الاجتماعات وخروجها بقرارات تستجيب لتطلعات السكان، قيد المشرع هذه الأعمال بمجموعة من الإجراءات حتى تستطيع أن تحقق الأغراض المرجوة منها، حيث حدد مجموعة من الشروط المادية الواجب توفرها لانعقاد هذه الدورات على غرار المكان القانوني للاجتماعات (الفرع الأول)، وفي إطار احترام مبادئ تمثيل الشعب حدد القانون النصاب القانوني اللازم لصحة اجتماعات المجالس الشعبية الولائية والبلدية (الفرع الثاني)، أما بالنسبة لمسألة إدارة الجلسات وما تحتاج إليه من تنظيم وضبط محكم يضمن تبادل وجهات النظر والنقاش حول المسائل المطروحة في جو ديمقراطي، فإن القانون وضع جملة من الأحكام بهدف تنظيمها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الشروط المادية لانعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية

من أهم الشروط المادية التي نص عليها المشرع لصحة اجتماعات المجالس الشعبية المحلية، هي أن يعقد المجلس الشعبي المحلي اجتماعاته بمقر الجماعة الإقليمية، حيث نصت المادة 19 من قانون البلدية على ذلك، إلا أنه في حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يجتمع المجلس الشعبي البلدي في مكان آخر من إقليم البلدية أو خارجه، يعينه الوالي بالتشاور مع رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما نصت المادة 22 من قانون الولاية على ضرورة أن تجرى مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى مقر الولاية، يمكن عقد مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي⁽¹⁾.

(1) - المادة 23 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10.

إن منح المجالس الشعبية المحلية إمكانية عقد اجتماعاتها في الحالات الاستثنائية خارج مقر الجماعة الإقليمية يعد من أهم الأحكام التي تضمنها قانوني البلدية والولاية، نظراً لما يحمله من حماية للمصالح المحلية، حيث يعبر على سعي المشرع إلى ضمان استمرارية أداء الخدمات العمومية في جميع الظروف والأحوال.

يعد المكان الذي تعقد على مستواه اجتماعات المجالس الشعبية المحلية من أهم الشروط لصحة أعمال هذه الوحدات، وعلى هذا الأساس يمكن القول لا تصح أعمال المجالس الشعبية المحلية المتخذة في اجتماعات خارج المقرات المحددة في النصوص القانونية إلا في الحالات الاستثنائية التي تتطلب تغييره حتى لا تتعطل الشؤون العامة وتضيع مصالح المواطنين.

وفي هذا السياق، نص المشرع على ضرورة أن تتوفر قاعات الاجتماعات على كل المتطلبات الضرورية التي تضمن حسن سير الأشغال، وفي هذا الصدد كذلك يسهر رئيس المجلس الشعبي المحلي أو مستخلفه على توفير الوثائق الضرورية لمعالجة النقاط المدرجة في جدول الأعمال⁽¹⁾.

تكتسي دورات المجالس الشعبية المحلية طابعاً تشريفيًا وتجرى في إطار احترام مقومات الدولة ورموزها المكرسة دستورياً، وتفتح أول دورة وتختتم آخر دورة من نفس السنة بالنشيد الوطني⁽²⁾، إن هذه الشروط المادية التي قررتها النصوص التشريعية تعد ضرورية لصحة أعمال هذه الهيئات وعلى هذا الأساس يتعين على المجالس الشعبية المحلية مراعاتها وتجسيدها بشكل فعلي تحت طائلة بطلان أعمالها⁽³⁾.

الفرع الثاني: النصاب القانوني اللازم لصحة دورات المجلس الشعبية المحلية

حتى تتعقد اجتماعات المجالس الشعبية المحلية شدد المشرع على ضرورة توفر نصاب معين من الأعضاء في هذه الجلسات، حيث نص على ألا تصح اجتماعات المجالس الشعبية البلدية والولائية إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها الممارسين، ويشترط توفر هذا النصاب عند الاستدعاء الأول للمجلس المحلي، وإذا لم يكتمل النصاب القانوني في الجلسة المحدد تاريخها في الاستدعاء الأول، فإن المجلس الشعبي المحلي لا يجتمع في هذه الحالة، ويرسل استدعاء ثانٍ إلى

(1) - انظر على التوالي: المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 12. والمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 08.

(2) - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المصدر السابق، ص 11. والمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217، المصدر السابق، ص 08.

(3) - حددت المادة 59 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية مجموعة من المداومات التي تبطل بقوة القانون وفي مقدمتها المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات وكذا تلك الماسة برموز الدولة وشعارتها، وهو الأمر الذي يفرض على المجالس المحلية احترام هذه المبادئ أثناء اجتماعاتها.

أعضاء المجلس يدعوهم بضرورة حضور الجلسات وفق الإجراءات المقررة سابقا، ويعيد عقد جلسة ثانية يفصل بينها وبين تاريخ إرسال الاستدعاء الثاني خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، وفي هذه الحالة يكون اجتماع المجلس الشعبي المحلي صحيحا مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين⁽¹⁾.

ويقصد بالأغلبية المطلقة المطلوبة لصحة اجتماعات المجالس الشعبية البلدية والولائية، الحضور الفعلي لأكثر من نصف عدد الأعضاء الممارسين، ولا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب القانوني المقرر، ولا يؤثر انسحاب عضو من الاجتماع أثناء سير الجلسة في النصاب المطلوب لافتتاح الأشغال⁽²⁾.

إن اعتبار المشرع اجتماعات المجلس الشعبي المحلي صحيحة بعد الاستدعاء الثاني مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين يعد مساس بمصادقية القرارات المتخذة من قبل المجالس الشعبية المحلية، والتي يتعين أن تكون نتيجة حوار ونقاش عام بين جميع أعضاء المجلس من أجل الخروج بمداومات تجمع بين جميع آراء ممثلي الشعب وتجسد إرادة المواطن وتكرس مساهمته غير المباشرة في إدارة الشأن العام المحلي.

تعد المجالس الشعبية المحلية أداة من أدوات التسريع في العمل التنموي من خلال ديمقراطية صنع القرار المحلي، الذي ينبغي أن تشارك في صياغته كافة الأطراف والتوجهات السياسية الموجودة على مستوى المجلس، والتي تسعى إلى تمثيل الساكنة والقوى الفاعلة في مباشرة الشؤون المحلية⁽³⁾، من أجل الخروج بقرارات ذات كفاءة إدارية تلعب دورا فعالا في إدارة الخدمات المختلفة وفي أداء الوظائف العامة التي يضطلع بها المجلس المحلي بكفاءة عالية تضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتلبي حاجيات وتطلعات المواطنين⁽⁴⁾، ما يجعل صحة اجتماعات المجالس الشعبية البلدية والولائية بعد الاستدعاء الثاني تمس بديمقراطية القرار المحلي.

(1) - المادة 23 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09/. المادة 19 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10.

(2) - المادة 2/11، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 08. والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 11.

(3) - علي قاسمي التسماني، (سياسة الجهوية الموسعة: رهانات وآفاق)، مجلة العلوم القانونية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، العدد الأول، ماي 2013، ص ص 189، 190.

(4) - خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني (دراسة من الناحية القانونية والنظرية)، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتنقى الدولي حول: الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، أغسطس 2008، الإسكندرية (الجمهورية المصرية)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص ص 279، 280.

يعتبر غياب المنتخب المحلي عن حضور دورات المجلس الشعبي المحلي مجردا من المسؤوليات التي ألقاها الشعب عليه وفوضه بإدارة شؤونه نيابة عنه، وتعد هذه الممارسات التي تكون في الغالب نتيجة عدم استقرار المجالس المنتخبة بسبب الخلافات الموجودة بين أعضائها من أكثر الأسباب التي تقف وراء ضعف أداء المجالس المحلية، فتملص المنتخب من أداء وظائفه ومهامه المسندة إليه يسمح بأن تكون مداورات المجلس المحلي نابعة من أقلية المجلس مما يؤدي في الغالب إلى اتخاذ قرارات لا تخدم مصالح الجماعة الإقليمية يكون الهدف منها ضمان استمرارية المرفق العام وعدم تعطيل مصالح المواطنين.

سعى المشرع الجزائري جاهدا من خلال قانون البلدية وقانون الولاية إلى ردع مثل هذه التصرفات التي لا تمت بصلة بالوظيفة التمثيلية التي يُقدم إليها النائب طواعية بغرض خدمة مصالح الشعب وتمثيل المواطن أحسن تمثيل من خلال برنامج انتخابي يعرضه على السكان ومجموعة من الوعود التي تخدم جميع المجالات على مستوى المجلس، من خلال إقصاء كل منتخب محلي يغيب عن حضور أكثر من ثلاث دورات عادية للمجلس الشعبي المحلي خلال نفس السنة، ورغم ما تضمنته هاته العقوبة التي قررها المشرع من نقائص من خلال توسيع فرص الغياب لأكثر من ثلاث اجتماعات بالإضافة إلى تقرير جلسة سماع للمنتخب البلدي إلا أنها كفيلا للتقليل من عدد الغيابات وتحسيس المنتخب المحلي بمسؤوليته، خاصة في ظل كل الضمانات التي منحها المشرع للمنتخب المحلي اتجاه هيئته المستخدمة والتي تجعله متفرغا بقوة القانون لاجتماعات المجالس المحلية مع تمتعه بجميع حقوقه.

أحاطت النصوص القانونية المنتخب المحلي بجميع الامتيازات التي من شأنها أن تحقق استقرار العضو المحلي وتكفل مشاركته الفعلية في التسيير، سعيا منها إلى الحد من ظاهرة الغياب في دورات المجالس الشعبية المحلية، حتى أنها ألزمت الهيئة المستخدمة بدفع أجر المنتخب البلدي غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة وحضور الاجتماعات بناء على استدعاء المجلس الذي يعد مبررا قانونيا لغيابه⁽¹⁾.

وفي ظل كل هذه الضمانات يمكن أن نعتبر أن أزمة مقاطعة اجتماعات المجالس الشعبية المحلية أزمة أخلاق بالدرجة الأولى وليست أزمة قوانين، فلو كان المنتخب يقدر حجم المسؤولية التي وضعها سكان الإقليم في شخصه لما أقدم على هذا التصرف وما تأخر عن حضور هذه الاجتماعات

(1) - تدارك قانون الولاية هذه المسألة وجعل أجر المنتخب الولائي غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة على عاتق الدولة، انظر: المادة 3/38 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10. والمادة 2/39 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

ومناقشة المسائل المحددة في جدول الأعمال الخاص بالجلسة وإثرائها بآرائه ونقاشاته للخروج بحلول تعكس توجهات أغلب ممثلي الشعب.

وعلى هذا الأساس لا بد من إيجاد حل لهذه الوضعية من خلال تكثيف عدد الدورات التكوينية التي من شأنها توعية المنتخب بمهامه وبضرورة ممارستها، وكذلك تحسيسه بخطورة الانسياق وراء الخلافات والصراعات السياسية الموجودة داخل المجالس والتي لا فائدة منها سوى المساس بالمصلحة العامة، وكذلك لا بد من إعادة النظر في النصوص القانونية المؤطرة لهذه المسألة والتقليل من حجم الفرص الممنوحة للمنتخب المحلي في هذا المجال وإعادة صياغتها لتكون كالتالي: "كل عضو منتخب يغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال عهده الانتخابية، يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس المحلي".

الفرع الثالث: إدارة جلسات المجالس الشعبية البلدية والولائية

تبنى المشرع بموجب قانون البلدية وقانون الولاية قاعدة أساسية لتجسيد التسيير الشفاف للمصالح العامة المحلية وهي علنية جلسات المجالس الشعبية المحلية، حيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي والولائي في جلسات عامة مفتوحة للمواطنين ولكل مواطن معني بموضوع المداولة، إلا أن المشرع أورد حكماً استثنائياً على هذه القاعدة، حيث يجتمع المجلس الشعبي البلدي في جلسات مغلقة يمنع على الجمهور حضورها ومتابعة إجراءاتها إذا كان موضوع الجلسة دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، أو دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام⁽¹⁾.

وعلى غرار المجلس الشعبي البلدي يمكن للمجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية أو دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين⁽²⁾، وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن الصيغة التي استخدمها قانون البلدية في صدد تحديد حالات الجلسات المغلقة أنها جاءت على سبيل التقييد بحيث لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يتداول في جلسة علنية بمجرد توفر إحدى الحالات السابقة، في حين أن الصيغة التي جاءت بها المادة في قانون الولاية هي صيغة اختيارية من خلال استخدام عبارة "يمكن" وهو ما يبين أن تقرير عقد جلسة مغلقة في المجلس الشعبي الولائي في حال توفر إحدى الحالات السابقة يعد من صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.

يتولى إدارة وتنظيم اجتماعات المجالس الشعبية المحلية رئيس الجلسة، الذي هو في الأصل رئيس المجلس الشعبي المحلي، ولكن قد يفوض أحد نوابه أو أي عضو من أعضاء المجلس إذا

(1) - انظر على التوالي: المادة 26 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر السابق، ص 09. والمادة

1/26 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر السابق، ص 11.

(2) - المادة 2/26 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ص 11.

حصل له مانع مؤقت يمنع عن أداء وظائفه⁽¹⁾، يدير رئيس الجلسة المناقشات ويمنح الكلمة لأعضاء المجلس الشعبي المحلي وفق قائمة المتدخلين التي يعدها مسبقاً، وأجاز القانون لرئيس المجلس الشعبي المحلي وبهدف المحافظة على السير الحسن للجلسة طرد أي شخص غير منتخب من الاجتماع بعد إنذاره⁽²⁾.

يشرف رئيس الجلسة على افتتاح جلسات المجلس بعد ربع ساعة على الأكثر من التوقيت المحدد في الاستدعاء باستثناء الحالات التي تملئها القوة القاهرة⁽³⁾، ويبدأ في إدارة المداخلات، ويذكر بالنظام أعضاء المجلس الذين يقومون بتدخلات خارج جدول الأعمال أو يتصرفون تصرفاً غير لائق أو الذين يتسببون في أحداث تخل بسير الأشغال⁽⁴⁾.

يتولى الأمين العام للبلدية أمانة جلسات المجالس الشعبية البلدية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإذا تعذر ذلك يتولى الأمانة موظف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتكلف أمانة الجلسة على الخصوص بمساعدة رئيس الجلسة والتأكد من اكتمال النصاب القانوني ومراقبة صحة الوكالات والمشاركة في عد الأصوات وفرزها بالإضافة إلى صلاحيات أخرى محدد بموجب التنظيم⁽⁵⁾.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي، خلال كل دورة من دوراته، بناء على اقتراح من رئيسه مكتب الدورة، ويتكون من عضوين (2) إلى أربعة (4) أعضاء ويكلف مكتب الدورة بمساعدة رئيس الجلسة في سير أشغال الدورة، وتساعد مكتب الدورة أمانة تتكون من موظفين (2) ملحقين بديوان رئيس

(1) - انظر: المادة 2,3/72 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13. والمادة 2,3/63 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15.

(2) - المادة 27 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، ص 09. والمادة 27 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، ص 11.

(3) - المادة 3/11 من المرسوم التنفيذي رقم 105-13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 11. والمادة 3/12 من المرسوم التنفيذي رقم 217-13 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 08.

(4) - قرر المشرع مجموعة من الإجراءات التي يتعين على رئيس الجلسة القيام بها في حال حياد المنتخب المحلي عن مواضيع جدول الأعمال أو في حال قيامه بتصرفات تمس بالسير الحسن للجلسة، على غرار: - التذكير بالنظام، سحب الكلمة، توقيف الجلسة، انظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 105-13 والمادة 20 من المرسوم التنفيذي 217-13 المذكورين أعلاه.

(5) - المادة 29 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 09. لمزيد من التفصيل حول المهام المنوطة بأمانة الجلسة، انظر: المادة 20 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 12.

المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾، ويتولى أمانة جلسات المجالس الشعبية الولائية موظف يعينه رئيس المجلس من بين الموظفين الملحقين بديوانه⁽²⁾ ويكلف على الخصوص بتحرير محضر الجلسة⁽³⁾.

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله، ومنح المشرع للوالي أو ممثله سلطة التدخل في أشغال المجلس ومناقشة المسائل المحددة في جدول الأعمال وإبداء رأيه في المسائل المطروحة حيث يتدخل بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس⁽⁴⁾.

يقع على عاتق رئيس الجلسة التأكد من أن الأعضاء الحاضرين في أشغال المجلس، ليس في أحدهم من تتعارض مصالحه مع مصالح الجماعة الإقليمية، حيث يمنع على أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي المحلي حضور جلسات المجلس التي يدور فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه وفق ما حددته أحكام المادتين 60 من قانون البلدية والمادة 56 من قانون الولاية والتي سنأتي بتفصيلهما أثناء دراسة الرقابة المفروضة على أعمال الهيئات المحلية⁽⁵⁾.

إن تقرير إجراء الامتناع أو نظام التنحي وإلزام رئيس الجلسة بضرورة التأكد من عدم وجود هذه الحالة أثناء أشغال المجلس، يعد من أهم المظاهر المجسدة لحياض المجالس الشعبية البلدية والولائية، وقد كرسه المشرع الجزائري بهدف ضمان حياد الأعضاء ونجاعة أعمالهم وشفافيتها، وأساس منع العضو من حضور المداولة ليس الشك في استقامته ونزاهته، وإنما أساسه هو مظنة عجز العضو عن الحكم في قضية معينة بغير ميل وتحيز لمصلحة طرف على حساب طرف آخر⁽⁶⁾.

المطلب الثالث: مشروعية أعمال المجالس الشعبية المحلية

تعالج المجالس الشعبية المحلية الشؤون التي تدخل في إطار مهامها بواسطة المداولات⁽⁷⁾، وعلى هذا الأساس فالمداولة هي التصرف القانوني الذي يمارس من خلاله المجلس الشعبي المحلي

(1) - المادة 29 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

(2) - يتكون ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي عضوا من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من موظفي القطاعات التابعة للولاية، ويكلف الديوان وفقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 13-217 بالعلاقات العمومية والتشريعية لرئيس المجلس الشعبي الولائي وتنظيم رزنامته. انظر: المادة 68 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 15.

(3) - المادة 30 من القانون نفسه، ص 11.

(4) - المادة 24 م القانون نفسه، ص 10.

(5) - المادة 28 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09. والمادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 11.

(6) - نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2007، ص 203.

(7) - المادة 52 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 12.

الاختصاصات المسندة إليه، وهي أسلوب حديث في الإدارة المحلية، ويتم خلالها إصدار القرارات التي تكون نتيجة بحث وتقصي واستشارات بغية الوصول إلى أنجع الحلول وأفضل الآراء⁽¹⁾.

تعبّر المداولات المتخذة على مستوى المجالس الشعبية عن مدى قدرة هذه الهيئات التداولية على تسيير المسائل المسندة إليها، وعن مدى تلبيتها لحاجيات المواطنين، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن هذه الأعمال القانونية هي التي تترجم جهد المنتخب المحلي ومدى كفاءته في إدارة هذه المرافق وحل مشكلاتها، كما تعكس هذه القرارات أحقية المنتخب في تمثيل الشعب والقيام نيابة عنه.

لقد شكل ويشكل عامل تحقيق الفعالية والكفاية رهان وتحدي كبير أمام صانعي القرار المحلي الذين يبنون مشروعيتهم على أساس عامل الانتخاب، إذ يتوخى المواطنون بصفتهم أفراد داخل جماعة الدولة تحقيق فعالية وكفاية مطالبهم تجاه المؤسسة التي تمثلهم وأكسبوها مشروعية التخطيط والتفكير باسمهم فيما يخدم مصالحهم وقضاياهم⁽²⁾.

لم يترك المشرع الجزائري قرارات المجالس الشعبية البلدية والولائية دون قيد، بل نص على ضرورة التصويت عليها واشترط نصابا معيناً من أجل اتخاذها وتميرها، حتى تكون هذه القرارات مشروعة وتمثل أغلبية الآراء الموجودة على مستوى المجلس المحلي (الفرع الأول)، وفي الشق المتعلق بالجانب الإجرائي والشكلي قرر المشرع مجموعة من الشروط الواجب توافرها في المداولة حتى تستطيع أن تكتسب الصفة القانونية وترتب الآثار المنظرة منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نصاب التصويت كشرط لصحة أعمال المجالس الشعبية المحلية

حدد المشرع نصاباً معيناً للمصادقة على قرارات المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث تتخذ مداولات المجالس الشعبية المحلية بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين في الاجتماع أو الممثلين عند التصويت⁽³⁾، مما يعني أنه لا يؤخذ بعين الاعتبار الأعضاء المتغييبين عن حضور الجلسات، إلا في حالة واحدة أجازها القانون وهي حالة استعمال الوكالة.

يملك كل عضو منتخب في المجلس الشعبي المحلي صوتاً مساوياً لغيره من أعضاء المجلس، غير أنه وفقاً لنص المادة 54 من قانون البلدية والمادة 51 في فترتها الثالثة من قانون الولاية يرجح

(1) - إسماعيل فريجات، (النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، عدد 12، جانفي 2016، ص 207.

(2) - نجيب جيري، (الديمقراطية التشاركية: براديجم جديد لتدبير الشأن العام المحلي)، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المملكة المغربية، العدد 7، 2011، ص 148.

(3) - المادة 54 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12. والمادة 1/51 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 13.

صوت الرئيس في حال تعادل الأصوات، وهذا تفاديا لحالات الانسداد التي يمكن أن تقع فيها المجالس الشعبية أثناء اتخاذ قراراتها والمصادقة عليها.

كانت مسألة النصاب القانوني للتصويت على مداوات المجالس الشعبية المحلية على ضوء قانون البلدية 08-90 وقانون الولاية 09-90 تطرح إشكالية حقيقية؛ على أساس اشتراط المشرع الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين في الجلسة بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، واشتراط الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين لاتخاذ قرارات المجالس الشعبية الولائية⁽¹⁾، الأمر الذي يؤدي إلى إشكال حقيقي في تمرير المداوات بسبب صعوبة استكمال النصاب القانوني للتصويت خاصة على مستوى المجلس الشعبي الولائي الذي لم يشر القانون إلى الأعضاء الحاضرين في الجلسة واشتراط الأغلبية من أعضاء المجلس.

يشترط الحضور الفعلي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الولائي عند انعقاد دورات المجلس، غير أنه يمكن لعضو المجلس الذي حصل له مانع قانوني يمنعه من حضور جلسة المجلس الشعبي المحلي أو الدورة بأكملها أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره هو، ليصوت نيابة عنه، وفي حالة الاستعجال القصوى أو حدوث مانع غير متوقع، يمكن أن يوكل عضو بموجب وكالة يوقعها عضو آخر بصفته شاهدا أو يوقعها رئيس ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ينوب عنه بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية، أو يوقعها الأمين العام للبلدية بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية⁽²⁾.

أحاط المشرع إجراء الوكالة بجملة من الشروط، بهدف التقليل من هذا الإجراء وتقييد حالات اللجوء إليه، لذا نص على أن الوكالة صالحة لجلسة واحدة أو لدورة واحدة، كما أزم الوكيل بحياسة وكالة واحدة لا أكثر، واشتراط أن تبين الوكالة الجلسة أو الدورة التي أعدت لأجلها وكذا اسم الموكل واسم الوكيل⁽³⁾، كما حدد المشرع بموجب الأنظمة الداخلية النموذجية للمجالس الشعبية المحلية نمودجا للوكالة يتعين على المجالس العمل بموجبه⁽⁴⁾.

(1) - انظر: المادة 39 من القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 491. والمادة 47 من القانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 508.

(2) - انظر على التوالي: المادة 1/24 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09. والمادة 2/21 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 12. وكذلك المادة 1/20 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10. والمادة 2/23 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 09.

(3) - المادة 2، 1/24 من قانون البلدية، ص 09. والمادة 2/20 من قانون الولاية، ص 10.

(4) - انظر على التوالي: النموذج الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المصدر سابق، ص 15 وكذلك النموذج الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، المصدر السابق، ص 13.

يتم التصويت على مداوات المجالس الشعبية المحلية كقاعدة عامة برفع اليد، ويوضح الأعضاء الموكلون من زملائهم شفهيًا وبصوت عالٍ مدلول التصويت باسم موكلهم، وأجاز المشرع للمجالس الشعبية المحلية إمكانية التصويت على مداواتها بشكل سري، حيث يتم اللجوء إلى الاقتراع السري بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس، وفي هذه الحالة يشرف رئيس الجلسة على عمليات التصويت بمساعدة أمينها، وبعد الانتهاء من عملية التصويت يعلن رئيس المجلس نتائج التصويت بالاقتراع السري أمام المجلس الشعبي المحلي⁽¹⁾.

ووفقاً لنص المادة 27 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، يعد أمين الجلسة أثناء الاجتماع محضر الجلسة الذي يتضمن أهم الآراء المعبر عنها من أعضاء المجلس، ويعرضه للتوقيع في نهاية الجلسة على جميع الأعضاء، كما نصت المادة 27 من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي على ذات الإجراء، حيث يكلف أمين الجلسة بإعداد المحضر ويدون فيه كل الآراء التي يدلي بها الأعضاء وأعضاء الهيئة التنفيذية للولاية وممثلي الإدارة الآخرين ويعرضه للتوقيع على جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت.

من خلال ما تم التطرق إليه يمكن القول أن المشرع سعى جاهداً لإضفاء المشروعية على أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية من خلال اعتماده نظام الأغلبية البسيطة الحاضرة في الاجتماع لاتخاذ القرارات المحلية، غير أن ما يثير تساؤلنا في هذه المسألة؛ هل تمثل قرارات المجلس المحلي المتخذة بموجب الأغلبية البسيطة مختلف التوجهات الموجودة في المجتمع، أم أنها لا تعكس سوى إرادة أقلية المجلس المنتخب؟

إن اشتراط المشرع بموجب قوانين الجماعات الإقليمية السابقة الأغلبية المطلقة لاتخاذ القرار، صحيح يثير العديد من الإشكاليات إلى درجة أنه من الممكن أن يدخل المجلس في حالة انسداد نظراً لصعوبة اجتماع إرادة الأغلبية المطلقة للمجلس حول غاية واحدة، إلا أنه يجعل من القرار المحلي أكثر مشروعية وأكثر تمثيلاً للإرادة الشعبية مما هو عليه الوضع في القوانين الحالية التي تسعى إلى ضمان استمرارية العمل على مستوى المجالس وعدم تعطيل مصالح المواطنين بغض النظر عن مدى مشروعية القرار.

كما أن تبني المشرع الأغلبية البسيطة للمصادقة على أعمال المجالس الشعبية المحلية، يظهر مرة أخرى انسياق المشرع وراء بعض الممارسات والظواهر المؤثرة في مصداقية أعمال المجالس المحلية وتساوله معها، فبدل أن يردع كل منتخب محلي لا يلتزم بتأدية عهده الانتخابية ويتملص من

(1) - المادتين 2/24، 25 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 12. المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 10.

مسؤولياته التمثيلية عن طريق الغيابات المتكررة، أصبح يبحث عن الحلول التي تبعد المجلس عن الانسداد ولو على حساب المصلحة العامة ومضمون الديمقراطية المحلية.

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية والشكلية الواجب مراعاتها في مداوات المجالس المحلية

نص المشرع الجزائري على مجموعة من الإجراءات التي يجب على الهيئة التداولية احترامها أثناء اتخاذ قراراتها، كما حددت قوانين الجماعات الإقليمية بالإضافة إلى النصوص التنظيمية مجموعة من الشروط الشكلية التي يجب مراعاتها في أشغال ومداوات المجالس الشعبية المحلية، وذلك بغرض إعطاء الطابع الرسمي لهذه القرارات وضمان عدم مساسها بالمبادئ الدستورية.

أشار المشرع إلى اللغة التي تحرر بموجبها مداوات المجلس الشعبي البلدي والولائي، حيث ألزم بموجب قانون الولاية على ضرورة أن تجرى مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان، باللغة العربية⁽¹⁾، وفي المقابل أكد بموجب المادة 52 من قانون البلدية على إلزامية إجراء وتحرير مداوات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، والملاحظ في هذا الصدد أن كلا القانونين ألزما المجلس المنتخب بضرورة تحرير المداوات باللغة العربية تحت طائلة البطلان⁽²⁾، غير أن اللغة التي تجرى بها أشغال المجلس لم يتفق بصدها النصين، حيث أقر قانون الولاية بضرورة إجرائها بلغة وطنية في حين شدد قانون البلدية على ضرورة إجرائها باللغة العربية، وبالتالي يمكن أن تكون أشغال المجلس الشعبي الولائي إما باللغة العربية أو باللغة الأمازيغية باعتبارهما لغات وطنية وفقا للمادتين 03، 04 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽³⁾، ولهذا نرى في هذا المجال ضرورة إعادة النظر في هذه المسألة والنص كذلك على إمكانية أن تجرى أشغال المجالس الشعبية البلدية باللغة الأمازيغية طالما اعتبرها المؤسس الدستوري لغة وطنية ورسمية وكذلك احتراماً لخصوصيات كل منطقة.

تحرر مداوات⁽⁴⁾ المجالس الشعبية المحلية وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً⁽¹⁾، وتوقع هذه المداوات أثناء الجلسة من جميع

(1) - المادة 25 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

(2) - نص كل من قانون البلدية وقانون الولاية أن المداوات غير المحررة باللغة العربية تبطل بقوة القانون، انظر على التوالي: المطة الثالثة من المادة 59 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر السابق، ص 12. والمطة الثالثة من المادة 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 14.

(3) - القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 6.

(4) - يجب أن تتضمن المداوات العناصر الأساسية التالية: نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، اسم رئيس الجلسة، الأعضاء الحاضرين والممثلين بوكالة والغائبين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرار المجلس ونتائج التصويت، توقيع أعضاء المجلس. انظر: المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن

الأعضاء الحاضرين والممثلين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام، في حين يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي مستخلص من المداولة إلى الوالي مقابل وصل استلام في نفس الآجال الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وسنأتي إلى التفصيل في الإجراءات اللاحقة على المداولة بعد إرسالها للوالي عند دراسة الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الشعبية المحلية⁽²⁾.

بعد المصادقة على قرارات المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي وفق الإجراءات المقررة قانونا، تعلق مداولات المجلس باستثناء تلك المتعلقة بالحالات التي يتداول فيها المجلس في جلسات مغلقة، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، على مستوى مقر البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، وتنتشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، وشدد المشرع على أن تتم هذه العملية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، أما إذا كانت المداولة ذات بعد فردي فيتم تبليغها للمعنيين بها وفق الإجراءات المتعارف عليها⁽³⁾.

وعلى غرار قرارات البلدية، يلصق مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية من طرف الوالي، في المواقع المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى، على أن تتم هذه العملية خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ، وتستثنى من النشر تلك المداولات المتخذة في جلسات مغلقة، وكذلك المداولات التي تكون ذات بعد فردي وفي هذه الحالة يبلغ المستخرج للمعنيين به⁽⁴⁾.

النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، 10. والمادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 13.

(1) - يرى الأستاذ عمار بوضياف في مسألة التأشير على سجل المداولات من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا، أنه كان من الأفضل وتكريسا لنظام الازدواجية القضائية أن يشير النص صراحة للمحكمة الإدارية دون غيرها رفعا لأي لبس في قواعد الاختصاص، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 229.

(2) - المادة 55 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12. والمادة 52 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر السابق، ص 13. لمزيد من التفصيل حول مضمون سجل المداولات ومكوناته، انظر: الفصل الخامس من النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، ص 11. والفصل الخامس النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ص 14.

(3) - انظر على التوالي: المادة 30 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 09 والمادة 32 من المرسوم التنفيذي 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المصدر السابق، ص 13.

(4) - المادة 31 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالولاية، المصدر سابق، ص 11 وكذلك المادة 31 من المرسوم التنفيذي 13-217 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الولائي، المصدر السابق، ص 11.

على ضوء ما سبق، نصل إلى أن المشرع ضبط السلطة التقريرية للمجالس الشعبية المحلية بمجموعة من الشروط الإجرائية والشكلية، التي يتعين على المجالس مراعاتها حتى تستطيع أن ترتب أعمالها أثارها القانونية، كما أننا من خلال ما تم التطرق إليه نجد أن المشرع كرس إلى حد بعيد مبادئ الشفافية والإعلام الإداري في جميع مراحل اتخاذ القرار على المستوى المحلي بداية من نشر جدول الأعمال وتبني مبدأ علنية الجلسات وانتهاء بإلصاق المداولات التي تنتهي إليها اجتماعات المجالس في الأماكن المخصصة للجمهور، بهدف تقريب الإدارة من المواطن وتكريس سياسة القرب، التي تقتضي الابتعاد عن السرية الإدارية، وهو الأمر الذي نثمنه ونعتبره خطوة إيجابية نحو عصنة الإدارة المحلية خاصة في ظل الممارسات الكثيرة المسجلة على مستوى المجالس المحلية من طرف المنتخب المحلي.

وأخيرا يمكن القول، أنه رغم أهمية الجانب الإجرائي والشكلي لصحة أعمال المجالس الشعبية المحلية، إلا أن الأهم من ذلك هو مضمون القرار ومدى استجابته لمتطلبات التنمية، وهو ما يتوقف على كفاءة المجلس وقدرته على التخطيط وحسن اختيار الأولويات التي يمكن أن تساهم في تغيير وضعية الجماعات الإقليمية في الجزائر.

المبحث الثالث: التوجه نحو تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية

إن الأخذ بنظام الانتخاب كأداة لتشكيل المجالس الشعبية البلدية والولائية يعتبر ضرورة طبيعية وعادية ناتجة عن تنظيم الهيئات الإقليمية كشخص عام مختلف عن الدولة، غير أن هذا المبدأ يعتبر غير كافي لوحده لتكريس الديمقراطية المحلية، التي يتطلب بلوغها تكريس مبدأ المشاركة في التسيير من خلال توزيع السلطة بين المنتخبين والمواطنين عن طريق التفاوض والتداول والتنسيق حول شؤون الجماعة الإقليمية، مما يكمل الديمقراطية النيابية ويسد نقائصها ويقوي نظام الإدارة المحلية ويتجاوز عيوبها⁽¹⁾.

إن مفهوم الديمقراطية التشاركية بدأ يفرض نفسه شيئا فشيئا خلال السنوات الأخيرة، لدرجة أن المفهوم أصبح ضرورة حتمية لا بد من الأخذ بها، وهو يشير إلى نموذج سياسي بديل يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار على المستوى المحلي، مما يعزز دور المواطن الذي لا ينبغي أن لا يقف عند حدود الحق في التصويت والترشح والولوج إلى المجالس المنتخبة محليا ووطنيا، بل أن يمتد ليشمل الحق في الإخبار وفي الاستشارة وفي التتبع والتقييم.

لقد أبانت الطرق التقليدية للتسيير عن قصورها في بلوغ أهداف التنمية المنشودة، وهو ما أدى إلى ضرورة إعادة النظر في تدبير الشأن العام المحلي، والمطالبة بأشكال جديدة للتسيير واتخاذ القرار، من خلال إشراك مختلف القوى السياسية والفاعلين المحليين في وضع استراتيجية تنموية مشتركة من أجل العمل معا على إيجاد حلول للمشاكل الناتجة عن الأشكال السابقة لتدبير الشؤون المحلية، وكذلك من أجل إصلاح المجالس الشعبية المحلية ودمقرطة قراراتها بالشكل الذي يستجيب ويلبي مختلف حاجيات الساكنة المحلية⁽²⁾.

من هذا المنطلق، وحرصا من المشرع على الاستفادة من هذا النموذج الجديد في تسيير المؤسسات العمومية، نص قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة 2012، على مجموعة من الآليات التي من شأنها إشراك المواطن في تسيير الشؤون المحلية من خلال المشاركة في أعمال المجالس الشعبية المحلية.

(1) - أميرة بطوري، مرجع سابق، ص ص 192، 193.

(2) - إسماعيل صفاحي، (دور الحكامة في تدبير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-2017، ص 3، ص 59.

وعلى الصعيد الدستوري، واستكمالا للإصلاحات التي تبناها المشرع الجزائري ابتداء من دستور 1976⁽¹⁾ في مجال التسيير الجوّاري والتي جعل من خلالها المجالس الشعبية المحلية الإطار الذي يعبر من خلاله الشعب عن إرادته ويشارك بموجبه في تسيير الشؤون العمومية، جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 بإصلاح عميق في هذا المجال حيث أضاف للمادة 14 من دستور 1996⁽²⁾ فقرة ثالثة جعلت من الديمقراطية التشاركية مبدءا دستوريا تشجعه الدولة على مستوى الجماعات الإقليمية⁽³⁾، الأمر الذي يكرس حق المواطن في تدبير الشأن المحلي ويحميه دستوريا ويضع على عاتق الوحدات المحلية مسؤولية توفير الظروف المناسبة التي من شأنها ضمان حق المشاركة بصورة فعلية.

إن الإلمام بموضوع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات الإقليمية يقتضي تحديد مفهوم هذه المقاربة ووضع الإطار النظري لها (المطلب الأول)، وكذا التطرق إلى مدى تجسيد الديمقراطية التشاركية في النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية (المطلب الثاني)، ومن ثم لا بد من تقييم الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية والبحث عن أهم الأسباب التي أدت إلى محدودية تفعيل مبدأ المشاركة على مستوى الجماعات الإقليمية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية

لما كانت الديمقراطية الوسيلة الحقة لاتخاذ القرار والطريقة المثلى للتعبير عن الرأي، تطورت لتأخذ منحى آخر وصورة أخرى أفرزها النضج الديمقراطي تعرف بالديمقراطية التشاركية، وتتعلق من حق المواطن في الحصول على فرص المشاركة والاستشارة ومتابعة المشاريع المنجزة وتقييمها خاصة على المستوى المحلي الذي يعتبر القاعدة الأساسية لتفعيل هذا النموذج من التسيير، وعليه فإن تحديد مفهومها (الفرع الأول) يعتبر أمرا ضروريا من أجل توضيح أهمية هذه المقاربة (الفرع الثاني)، ومن ثم لا بد من تبيان مرتكزات وأسس تطبيق الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الديمقراطية التشاركية

لقد أصبحت الديمقراطية المحلية كمفهوم جديد لتسيير الجماعات المحلية، تحظى بأهمية كبيرة من طرف مختلف الفرقاء السياسيين والاجتماعيين باعتبارها الرهان الأهم ذات الأولوية في تدبير

(1) - انظر على التوالي: المادة 34 من الأمر رقم 76-97 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، مصدر سابق، ص 1300. والمادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، مصدر سابق، ص 237.

(2) - نصت المادة 14 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 على أن: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"، انظر: المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، مصدر سابق، ص 09.

(3) - انظر: المادة 3/15 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 08.

الشؤون العمومية، نظرا لما تتضمنه من قواعد ومبادئ تضمن التسيير السليم للمالية المحلية والتمثين البالغ للموارد البشرية للجماعات⁽¹⁾، وقد تعددت التعريفات المقدمة للديمقراطية التشاركية⁽²⁾ نظرا لطابعها الحديث، كما تعددت التسميات المرادفة لهذه المقاربة على غرار التسيير الجوّاري والديمقراطية التساهمية، ومن أبرز التعاريف المقدمة لها:

يعرفها الدكتور عمار بوضياف، بأنها "الآلية التي يتم بمقتضاها تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، ويعتبرها الأستاذ كذلك بأنها أحد أهم مؤشرات الحكم الراشد لما لها من وثيق الصلة والارتباط بجملة مبادئ أخرى تتعلق بممارسة الحقوق والحريات العامة، وإرساء النظام الديمقراطي، وممارسة المواطنة ومبادئ الشفافية والفعالية والعدل الاجتماعي"⁽³⁾.

كما يعرفها الدكتور الأمين شريط بأنها: "شكل أو صورة جديدة للديمقراطية، تتمثل في مشاركة المواطنين مباشرة في مناقشة الشؤون العمومية واتخاذ القرارات السياسية المتعلقة به، كما يعرفها بأنها توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين بإقحامهم وإشراكهم في الحوار والنقاش العمومي واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك"، ويرى الدكتور أن الديمقراطية التشاركية ليست نقبضا للديمقراطية النيابية، فهي لا تلغي تفويض السلطة إلى هيئات منتخبة، بل تجمع بين أمرين وهما⁽⁴⁾:

1- تفويض السلطة من طرف المواطنين إلى هيئات منتخبة محلية ووطنية من جهة.

2- احتفاظ المواطنين في نفس الوقت بالحق في ممارسة هذه السلطة إلى جانب المنتخبين.

أما الأستاذ صالح زياني، فيرى أنها "تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطنين دورا ورأيا في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة

(1) - زهير لخيار، (المجتمع المدني والحكمة: نحو تقوية القدرة التفاوضية للعمل الجمعي)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، العدد الثامن، 2008، ص 27.

(2) - إن تعريف الديمقراطية التشاركية يقتضي شرح وتعريف مصطلح المشاركة وفهم محتواها، وعليه فإن المشاركة بمعناها اللغوي تعني "المساهمة"، أما المفهوم الاصطلاحي لعنصر المشاركة فهو: "عمل اجتماعي منظم يكتسبه الفرد من خلال التنشئة الاجتماعية، بموجبه يندمج الأفراد في المؤسسات المختلفة، ويشاركون في صنع القرارات والبرامج التي تؤثر على حياتهم أو لحل مشكلاتهم"، لمزيد من التفصيل حول مفهوم المشاركة راجع في هذا الصدد: سعاد بن قفة، المشاركة السياسية في الجزائر: آليات التقنين الأسري نموذجاً: (1962-2005)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011-2012، ص من 16 إلى 18.

(3) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 154.

(4) - الأمين شريط، (الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق)، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائرية، عدد 06، 2008، ص ص 46، 47.

تمثل مصالحهم، ويقوم هذا النوع من المشاركة الواسعة على حرية التنظيم وحرية التعبير، وأيضاً على قدرات المشاركة البناءة، ويرى أن تجسيدها يستدعي توفير المناخ المناسب لها، وهو مناخ الشفافية والمساءلة والمحاسبة كضمانات ضرورية تحمي هذه الديمقراطية من الفساد⁽¹⁾.

ويشير الباحث الفرنسي " Antoine Bevort " إليها بأنها: "شكل من أشكال التسيير المشترك للشأن العام المحلي يتأسس على تقوية مشاركة السكان في اتخاذ القرار السياسي، وهي بهذا المعنى تتميز عن الديمقراطية التمثيلية التي تمارس عبر واسطة المنتخبين اللذين قد يتخلون من الاقتراب من المواطن وإشراكه في صنع وإنتاج القرارات، وبذلك يصبح دور المواطن وفق هذا النموذج هو تتبع وتسيير شؤونه دون وساطة"⁽²⁾.

رغم تعدد التعريفات المقدمة لمفهوم الديمقراطية التشاركية إلا أنها تتفق جميعاً على ضرورة إدماج المواطنين في مختلف المجالات وفي مختلف مراحل التسيير ابتداءً من التخطيط إلى التنفيذ، وعليه يمكن القول بأنها تمثل جملة من الآليات والإجراءات التي تمكن من إشراك المواطن والمجتمع المدني في صنع السياسات العامة واتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير الشؤون العمومية، عن طريق التفاعل مع السلطات القائمة، سواء على الصعيد الوطني أو وخاصة على الصعيد المحلي، ولا تلغي الديمقراطية التمثيلية كلياً، ولكنها تكملها من خلال محاولة حل المشاكل عن قرب وضمان انخراط الجميع، لا سيما وأن العديد من التحركات الاجتماعية لم تعد تجد في الديمقراطية التمثيلية سبيلاً للتعبير عن حاجاتها ومطالبها وإيجاد حلول لها.

أشارت مختلف التعريفات السابقة إلى أن الديمقراطية التشاركية عبارة عن مجموعة من الآليات التي تكفل الإشراك الفعلي للمواطن في تسيير شؤونه، وعلى هذا الأساس فإن البلوغ إلى هذا النموذج من التسيير يفرض إلزامية توفر الآليات القانونية اللازمة، بالإضافة إلى ضرورة خلق تواصل دائم بين المواطن المعني بالسياسات التنموية والهيئات مصدرة القرارات من خلال تكريس مبادئ الشفافية وحق الحصول على المعلومة، وفق ما يلي:

وجود الإطار القانوني الملائم: لا يمكن الحديث عن مبدأ المشاركة في ظل غياب النص القانوني الذي يوظفها، فمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية يقتضي وجود النص القانوني

(1) - صالح زباني، تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وأشكال التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، يومي 16، 17 ديسمبر 2008، ص 4.

(2) - Antoine Bevort, **Pour Une Démocratie Participative**, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P), Paris (France), 2002, p 13.

الذي يمنح له هذا الحق، ويلزم المؤسسات بضرورة تفعيله، مما يمكن الفرد من المشاركة في تدبير الشأن العام بكل حرية واستقلالية، ويقيدتها حتى لا تبعد المواطن عن المساهمة في التسيير.

الشفافية: تعد إحدى أهم المقومات الأساسية التي يقوم عليها التسيير الجاري للشؤون العمومية، وخاصة على مستوى المرافق المحلية، وهي تعني توفر المعلومات في وقتها مع إفصاح المجال أمام الجميع للإطلاع عليها، من أجل تعزيز قدرة المواطن على المشاركة والرقابة والمحاسبة، ويعتبر هذا المبدأ معيار أساسي لقياس مدى تكريس الديمقراطية في التسيير⁽¹⁾.

من أجل ضمان مسار ديمقراطي تشاركي ناجح يتحقق فيه حضور المواطن في عمق السياسة العمومية لا بد من إتاحة المعلومات للمواطنين من خلال خلق إعلام جدي ودائم يضمن انفتاح الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بالمرافق العامة.

الفرع الثاني: أهمية الديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي

إن الحديث عن اتساع الهوة ما بين المواطنين، وما بين المؤسسات الرسمية للدولة أصبح يطرح بإلحاح خاصة بعد فشل هذه الهيئات في تحقيق التنمية المنشودة، وكل ذلك في ظل ضعف الأدوار التي تضطلع بها المؤسسات الوسيطة على غرار الأحزاب وهيئات المجتمع المدني، وهو ما أدى إلى انعدام الثقة، وخلق جو من النفور والعزوف السياسي لدى المواطن، وبالتالي ولد أزمة حقيقية في مشروعية هذه الهيئات، مما دفع شيئاً فشيئاً إلى ظهور الرغبة في إضفاء الشرعية والقبول الشعبي للخيارات العمومية عن طريق مفهوم جديد كلياً وهو الديمقراطية التشاركية⁽²⁾.

نظراً لصعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة وتنامي أزمة الديمقراطية التمثيلية ظهر مفهوم الديمقراطية التشاركية، كآلية بين الأسلوبين تدعو إلى التخفيف من حدة كل اتجاه عبر الدعوة للرجوع في اتخاذ القرارات للمواطنين، وذلك عن طريق مجموعة من الآليات التي تفتح مؤسسات النظام التمثيلي للمشاركة، وبصورة أدق تقريبها عبر النقاش والتداول من الديمقراطية المباشرة.

ومن هذا المنطلق يمكن القول، أن مقارنة الديمقراطية التشاركية تحاول أن ترمم العجز الذي تفرضه نتائج العملية الانتخابية في خلق مجالس تمثيلية لا تتناسب بالضرورة ورأي الأغلبية المطلقة، إضافة إلى حل معضلة كون المواطن مستغلاً بصوته الذي أدلى به وقتياً وموسمياً، دون أن يكون له

(1) - قوي بوحنية، (فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص ص 108، 109.

(2) - صنية لعزیز، الديمقراطية التشاركية بين التحديات والرهانات المستقبلية بالمغرب، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي طنجة (المملكة المغربية)، 2016-2017، ص 48.

الحق في متابعة القضايا التي تمسّ واقعه اليومي بالنقد أو المساءلة والرقابة، حيث تحولت حقوق المواطن السياسية إلى حقوق انتخابية موسمية تبدأ مع كل استحقاق انتخابي وتنتهي بانتهائه، وليست حقوقاً مستمرة ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب مما يمكنه من نقد خيارات التدبير والتسيير المحلي عن قرب⁽¹⁾.

ولهذا، فإن الهدف عن الديمقراطية التشاركية هو ضرورة إصلاحية لتعزيز الديمقراطية التمثيلية وليس هدم مكتسباتها والحلول محلها، وذلك عبر توفير فرص المشاركة لكل المجتمع بجميع أطيافه وتنظيماته وفاعليه من أجل تنمية مجتمعية شاملة، فهي إذا آلية تربط بين المؤسسات التمثيلية والسكان وتحاول التوفيق بين إرادتين من أجل صنع القرار المحلي؛ إرادة المجالس المنتخبة صاحبة القرار وإرادة السكان المعنيين بالقرار.

لقد جاءت فكرة التشاركية وما تضيفه من امتيازات إجرائية كالتفاعلية والتفويض والمساهمة المواطنة المباشرة والتمويل والمشاورة والمحاسبة والمراقبة والتقييم والمتابعة، للتخلص من الخيارات البيروقراطية التي كانت سائدة على المستوى المحلي، وحالت دون تحقيق الحركية التي تضمن التوزيع العادل للثروة والعدالة الاجتماعية، كما أن هذه المقاربة تسعى لإضفاء المزيد من الشرعية والمصادقية على القرارات المتخذة على المستوى المحلي لاسترجاع ثقة المواطنين، وفي ظلّ مساءلة مسؤولة، ورقابة مباشرة لمجلس الجماعة المحلية، مما يجعل المواطن محور التنمية، ويضمن فعالية حقيقية في السياسة التنفيذية للجماعة المحلية⁽²⁾.

إن انعدام الحوار والتشاور والنقاش العام حول الشؤون العمومية، وكذلك الانقطاع تقريبا التام بين الناخبين والمنتخبين وانعدام قنوات الاتصال، وإذا أضفنا غلبة الاهتمامات الشخصية والمصلحية للنواب على الاهتمامات الشعبية والعامّة وبالتالي العودة إلى سيطرة وهيمنة المجال الخاص على المجال العام، كلها عوامل أدت إلى إدخال الديمقراطية النيابية في أزمة حقيقية ظهرت بوادرها في عجز المجالس المنتخبة عن تلبية احتياجات المواطنين⁽³⁾.

وبالتالي بات من الضروري إعادة النظر في علاقة الناخب بالمنتخب من خلال تكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية، التي تعتبر أداة لتوثيق وأوصر العلاقة والتعاون والتقارب والاتصال بين الجهات

(1) - عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، (إدماج مقاربة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي - حالة الجزائر والمغرب): دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص 54.

(2) - باديس بن حدة، (آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية)، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1، العدد العاشر، جانفي 2017، ص 285.

(3) - الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق، مرجع سابق، ص 43.

المدنية والجهات الرسمية، مما يساعد في ردم الهوة بينهما ويزيل الشبهات والشكوك ويزرع الثقة من جديد بين الناخب والمنتخب وفي المساعي والمجهودات الحكومية، ويساعد على الحد من النزاعات بين الإدارة والمواطن⁽¹⁾.

من هذا المنطلق يمكن القول، أن نجاح أو فشل أي مقارنة تنموية رهين بمدى تعاطي المواطنين معها، وهذا لن يتأتى إلا من خلال إشراكهم مشاركة فعلية وحقيقية في جميع مراحل اتخاذ القرار التنموي المحلي، لأن الصالح العام يتحدد من طرف أفراد المجتمع، وانطلاقاً من مصالحهم المادية والمعنوية، كما أن الحس الجماعي والشعور بالمسؤولية هو من يحرك الناس، ويدفعهم إلى المشاركة في عملية تنمية مجتمعهم، ومن ثم المحافظة عليه، ومن هنا تظهر أهمية تفعيل المقاربة التشاركية خاصة على مستوى الجماعات المحلية، فبالإضافة إلى قدرتها على تجاوز سلبيات الديمقراطية التمثيلية تساهم في تحقيق جملة من الأهداف تتجلى من خلالها أهميتها والزامية تطبيقها، ويمكن إجمالها في النقاط التالية:

- شرعنة وعقلنة الخيارات العمومية والقرارات الجماعية المتخذة على مستوى المجالس المحلية، ذلك لأن القرارات الصادرة عن هذه الهيئات لا تعكس في الغالب رأي المواطنين بل لا تمثل في أكثر الحالات أغلبية الأعضاء الموجودين على مستوى المجلس المنتخب، ولهذا فإن مشاركة المواطنين تضيء الشرعية على أعمال المجالس المحلية وتجعل المواطن أكثر تقبلاً للقرارات والمشروعات والبرامج التنموية التي يشارك فيها حتى ولو كانت سلبية، وبالتالي فهي شرط أساسي للسير الحسن للمرافق العمومية⁽²⁾.

- الحد من ظاهرة العزوف السياسي لدى المواطن والرفع من معدلات المشاركة السياسية، مما يساهم في إنجاح رهانات الديمقراطية المحلية.

- تنشيد الديمقراطية التشاركية إلى وضع حد للسمة الانغلاقية التي ظلت تطبع تسيير الشؤون المحلية، وعلى هذا الأساس تساهم مشاركة المواطنين في فتح باب التعاون بين الأفراد والجهات الرسمية مما يعزز المبادرات المحلية من جهة ويفرض نوعاً من الرقابة الشعبية على أعمال الجماعات الإقليمية.

(1) - سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2010، ص 126.

(2) - محمد أمين لعجال أعجال، تكريس مبدأ التشاركية في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، يومي 1، 2 ديسمبر 2015، ص 18.

- ربط أوسع شريحة ممكنة من المواطنين بالقرار المحلي في مختلف مراحل (الإعداد، الإنجاز، التتبع، التقييم)، مما يسمح في بلورة أفكار عامة حول المشاريع التي تهم الجماعة في تناغم بين إرادة المواطنين وإرادة منتخبهم⁽¹⁾.

- تؤسس الديمقراطية التشاركية لمجموعة من القواعد التي تساهم في خلق فضاء النقاش بين المواطنين والمؤسسات العمومية خاصة الوحدات المحلية، مما يكرس سياسة القرب والحكامة الجيدة ويخدم المنظومة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد بشكل عام.

- تكمن أهمية الديمقراطية التشاركية في سعيها إلى تحسين وضعية السكان المحليين، وذلك عن طريق الدعوة لفك الارتباط عن الدولة كوصية على البرامج التنموية تجاوزا للهوة الحاصلة بين الاحتياجات المحلية والمخططات التنموية. كما تهدف إلى مساعدة المواطنين على محاربة كافة أشكال التهميش وجعل وسائل التنمية بيد الساكنة، وبذلك تضمن المقاربة التشاركية الرفع من مستوى التنمية الذاتية للمواطن والأجيال القادمة⁽²⁾.

- من خلال هذه المقاربة يمكن أن يطلع المواطن على مختلف المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية، حيث يتحصل على تصور حقيقي وواقعي على مختلف موارد الجماعة وإمكانياتها وطبيعة العراقيل التي تعترض مسار التقدم، مما يمكن من تحقيق مساهمته الفعلية إلى جانب المنتخبين في المحافظة على المال العام وإعادة ترتيب أولويات المنطقة، وفي البحث عن الحلول الناجعة لمختلف الإشكاليات.

وفي هذا الإطار يمكن القول أن التسيير الديمقراطي للجماعات المحلية يبقى هو الأمل لإصلاح وتطوير المجالس الشعبية المحلية بشكل شمولي يسمح بتجاوز الطرق التقليدية في التسيير والتي أعاققت التنمية المحلية.

الفرع الثالث: مرتكزات تطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية

إن الحديث عن الديمقراطية التشاركية كنموذج يمكن أن يساهم في إصلاح الجماعات الإقليمية، يتطلب توفر العديد من الأسس والمرتكزات من أجل تطبيقها بالشكل السليم، حيث لا يمكن الحديث عن هذه المقاربة في ظل عدم استعداد المواطن للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية (أولا)، كما لا يمكن أن تطبق هذه الآلية دون مساهمة الجماعات الإقليمية وأدائها لدورها المنتظر في هذا المجال (ثانيا)، كما يحمل هذا المفهوم في ثناياه أفكار ورؤى كثيرة تستدعي تعزيز المتدخلين في تدبير الشأن العام المحلي من خلال تقوية أدوار المجتمع المدني (ثالثا).

(1) - سعيد جفري، رجل السلطة، مكتبة الرشاد، سطات (المملكة المغربية)، 2014، ص 108.

(2) - منير حجاجي، التنمية المحلية التشاركية، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات (المملكة المغربية)، 2009، ص 93.

أولاً: استعداد المواطن للمشاركة والمساهمة في اتخاذ القرار التنموي

لا شك أن أهمية المورد البشري كفاعل في المشاريع التنموية هي حقيقة لا يمكن إنكارها، خصوصاً بعد أن سيطر النموذج التنموي على جل السياسات العمومية، حيث أن هذا النموذج يرى بأن المواطن يعدّ محور ومركز العملية التنموية، إذ أنها تتم من خلاله ولأجله، فهو الوسيلة والغاية في الآن ذاته، وفي ظل حتمية تطبيق الديمقراطية التشاركية بعد أن عجزت أساليب التسيير التقليدية عن تحقيق هذا النموذج، فإن المورد البشري يعتبر الحلقة الأهم في مرتكزاتها.

ولهذا، تستوجب المقاربة التشاركية توفر قدر من الاستعداد لدى المواطن لممارستها، ويبرز هذا الاستعداد من خلال وعي المواطن بضرورة الاتحاد ومشاركة المجالس المحلية من أجل المساهمة في التسيير المحلي، وبمعنى آخر من أهم شروط تحقيق المشاركة والإقبال عليها هو توافر الشعور لدى الفرد بانتمائه إلى الجماعة أو المجتمع الذي يعيش فيه، ليتقدم ويشارك طواعية في كل ما فيه خدمة للمجتمع⁽¹⁾، فتتسع دائرة التعبير عن الإرادة العامة من خلال تضمين النشاط الإداري المحلي بالحاجيات الفعلية للمواطن.

كما أن استعداد المواطن لا يمكن البلوغ إليه إلا إذا استوعب المواطن أهمية المشاركة، واقتنع بأنه محور وموضوع وهدف كل تنمية، التي تعتبر حقاً من حقوقه الأساسية الأخرى، إضافة إلى اطلاعه بأهمية المشاركة في الحفاظ على مصالحه من خلال مناقشة مشاريع القرارات العمومية المحلية باعتباره مصدر كل سلطة وفق ما جاء في أحكام الدستور⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس، تتطلب المشاركة الحقيقية رغبة المواطنين المبنية على الوعي الكامل بمشاكل المجتمع وتوجهاته وثقافته، فالرغبة دونما وعي وإطلاع بالمجتمع قد لا تقود للنهضة، ولهذا فإن الدعم الشعبي لبرامج التنمية لا بد أن يؤسس على وعي المجتمع بمشاكله واحتياجاته من جانب، ورغبة القيام بدوره في التنمية بالمشاركة في القرارات التي تهم المنطقة من جانب آخر، وإن غابت عن المجتمع هذه الأسس لا بد أن يعيد ترتيب أولوياته وأدواره وفي ذلك يجب توفير وسائل التوعية الجماهيرية والتدريب والتعليم بالتركيز على تعريف المواطن بحقوقه وواجباته ومسؤولياته من أجل ضمان مشاركة فعالة تكفل تقدم المجتمع وتحسين أوضاعه⁽³⁾.

(1) - قدور بوضياف، (مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 34، جوان 2014، ص 82.

(2) - انظر: المادة 07 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 07.

(3) - عبد العظيم عثمان أحمد، (دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية الريفية في إفريقيا)، مجلة الدراسات الإفريقية، مركز الدراسات الإفريقية، العدد 43، 2010، ص 132، مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي: http://publications.iua.edu.sd/iua_magazines، تاريخ الزيارة: 2018/08/15.

وفي هذا الاتجاه يعتبر جيرارد مونديل " Gérard Mendel " أنه: "إلى جانب الانتخابات التي يرتبط بها الناس ارتباطا كبيرا فإن الديمقراطية لا يمكنها إلا أن تضعف وتتلاشى إذا لم تستند أيضا إلى ديمقراطية تشاركية، وإلى حركة مجتمعية"، ويضيف: أن المشكل الحقيقي لا يرتبط بالتصور السياسي للديمقراطية التشاركية، ولكن يتعلق بكيفية تفصل الفرد، المجموعة، المجتمع... ومن ثمة، فالديمقراطية التشاركية مكملة للديمقراطية التمثيلية⁽¹⁾.

ثانيا: دور الجماعات الإقليمية في تنزيل الديمقراطية التشاركية

إذا كانت الديمقراطية التمثيلية تمنح للمواطنين إمكانية المشاركة في الحياة العامة من خلال ممثلهم داخل المجالس الجماعية، فإن الديمقراطية التشاركية تجعل الفرد صانع القرار التتموي، غير أن تحقيق ذلك يتوقف على رغبة تلك المجالس ومساهمتها في تمكين الفرد من حقه، فإذا اعتبرت الجماعات الإقليمية أن المشاركة أمر ضروري للتنمية، مصدرها حق الإنسان في تقرير مصيره واتخاذ القرارات المتعلقة بالأمور التي تمس حياته، فحينها يمكن تطبيق هذه المقاربة بنجاح⁽²⁾.

إن تسيير الشؤون المحلية يتأثر بعقلية مسيريه وبالأسلوب المنتهج في ذلك، وعلى هذا الأساس فإن مساهمة الجماعات المحلية في تطبيق مبادئ المشاركة، يتوقف على وعي المنتخبين، الأمر الذي يفرض ضرورة اختيار أفضل أفراد المجتمع القادرين على خدمة مصالح السكان والذين على قدر كبير من الوعي والفهم حتى يكون التمثيل حقيقي للمجتمع وفي ظل احترام حقوق وحرية المواطن.

ثالثا: دور المجتمع المدني في تطبيق الديمقراطية التشاركية

إن اتساع حجم المجتمعات وتنوع حاجيات المواطنين كما ونوعا أمام تراجع أداء الدولة في تلبية هذه الحاجيات، والإلحاح في سرعة الاستجابة وطلب المشاركة في رسم السياسات العامة التي تهم المواطنين، ساهم في بروز وإنشاء مؤسسات مجتمعية قوية، بحيث يكون التوازن بينها وبين الدولة من خلال شبكة متينة من علاقات الضبط، الرقابة، والمساءلة، بما يضمن احترام حقوق الإنسان والحرية الأساسية، ويكرس المشاركة التي تعد أساس ولب العملية الديمقراطية.

ضمن هذا السياق أصبح للمجتمع المدني أهمية كبيرة، حتى أنه أصبح يعرّف برأس المال الاجتماعي كما سماه عالم السياسة الأمريكي روبرت بوتنام " Robert Putnam " لأول مرة عندما

(1) – Gérard Mendel, **Pourquoi la Démocratie en panne: Construire la Démocratie Participative**, Édition la Découverte, paris (Frances), 2003, p, p 08 et 09.

(2) – طاهر الدين عماري، (الديمقراطية وحقوق الإنسان والحق في التنمية)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد 01، 2017، ص 212.

توصل إلى نتيجة في أبحاثه مفادها أن المجتمعات الأكثر نجاحا هي المجتمعات التي تنتج رأس مال اجتماعي يتميز بالثقة والتعاون⁽¹⁾.

يعمل المجتمع المدني⁽²⁾ على تنظيم العلاقة بين الفرد والدولة، حيث يعد بمثابة قناة تسهل اتصال الأفراد بالحياة العامة وتضمن مشاركتهم الفعلية في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في شكل جماعة تكون أكثر قدرة على التأثير في السياسة العامة، كما تعمل هذه التنظيمات على توعية المواطن بحقوقه وحرياته وبمزايا النظام الديمقراطي عن طريق التنشئة والتثقيف والتدريب، وفي المقابل تلعب أدوارا كبيرة في مراقبة عمل الحكومة وفضح الممارسات غير القانونية في مؤسسات الدولة، كمظاهر الفساد الإداري والمالي، والتعدي على الحريات العامة والمحسوبية، كما تساهم في نشر ثقافة التسامح وقبول الآخر والتعددية السياسية والحزبية وأهمية التداول السلمي على السلطة وبيان أهميتها في الحفاظ على السلم المجتمعي وفي تطور الدولة⁽³⁾.

كما تساهم هذه التنظيمات في تلبية الاحتياجات المتعددة والمتنوعة للأفراد من خلال انخراطهم في الأنشطة الجموعية التي تتلاءم مع تخصصاتهم وميولاتهم وتطلعاتهم، مما يساعد على ترسيخ الثقافة الديمقراطية، ويكرس أسس المواطنة الصحيحة ويوسع قاعدة المهتمين بالمصلحة العامة ويقوي الشعور بالانتماء الوطني وروح التطوع والعمل الجماعي المنظم، ويحدّ من النزعة الفردية والأنانية، ويحقق الاندماج والتعاون بين أفراد تجمعهم الرغبة المشتركة في خدمة المجتمع⁽⁴⁾.

أما على المستوى المحلي فيعد المجتمع المدني أبرز قناة للوصول إلى مشاركة حقيقية من طرف المواطنين، حيث تلعب حركات المجتمع المدني دورا فعالا في تطوير أداء المجالس الشعبية المحلية بدءا من تكوين النخب⁽⁵⁾ واختيار القيادات الأجدر بإدارة وتسيير الجماعات الإقليمية من خلال

(1) - عمر الطيب بوجلل، إدماج المقاربة التشاركية من خلال الإصلاحات السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان (الأردن)، 2017، ص 65.

(2) - يشير مفهوم المجتمع المدني إلى مختلف التنظيمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، ومنها على سبيل المثال الأحزاب السياسية والتنظيمات الثقافية والاتحادات المهنية وجماعة المصالح والجمعيات الأهلية... انظر: عبد النور ناجي، (دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 3، فيفري 2008، ص 112.

(3) - قوي بوحنية، (مؤسسات المجتمع المدني وتقديم الحلول السوسيوسياسية)، مقال من كتاب: المجتمع المدني المغربي ورهانات الإصلاح، دار الراجحة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص ص 24، 25.

(4) - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل -، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 03، مكتبة الرشد القانونية، سطات (المملكة المغربية)، 2012، ص 29.

(5) - يساهم المجتمع المدني في تكوين النخب وإفراز القيادات الجديدة، حيث تتيح لأعضائها التدريب على الخدمة العامة، والتمرس على العمل الجماعي المنظم، ومن خلال أدائها لوظيفتها تبرز المواهب والكفاءات في التدبير، ويتم

حملات توعية المواطن المحلي وتعبئته من أجل تحسيسه بالمسؤولية لاختيار الطاقم الأمثل، كما أن لها دور كبير في ضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، إضافة إلى دورها البارز الذي يظهر بعد تشكيل المجالس الشعبية المحلية والمتمثل في سعيها الدائم على توعية المواطن بأهمية الشراكة مع الإدارة المحلية، والمشاركة في العملية التنموية، هذا التدخل من قبل حركات المجتمع المدني يسهل عملية طرح انشغالات المواطن واقتراح الحلول الناجعة لكل المشكلات⁽¹⁾.

إن هذه الأدوار الكبيرة التي تضطلع بها هيئات المجتمع المدني، تجعل منها فاعلا أساسيا في المقاربة التشاركية وركيزة أساسية لا بد من توفرها لتطبيق مبدأ المشاركة، غير أنه يجب على النسيج المدني أن يضاعف الجهد خاصة في ظل عزوف المواطن وعدم اكتراثه بمصالحه وتقصي ثقافة السلبية والإتكالية وتحاول إعادة بناء علاقة عميقة مع المواطن، من خلال استقطاب أكبر شريحة ممكنة من المجتمع خاصة النخبة منها للانخراط فيها والعمل في ظلها.

المطلب الثاني: مظاهر تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية

لقد أصبح هناك شبه إجماع لدى مختلف المهتمين بالشأن العام المحلي، بأن ثقافة المشاركة هي الرهان الجديد الذي يجب كسبه، علما أنه لا يمكن تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، في ظل غياب أسس النظام الديمقراطي المحلي، ضمن رؤية جديدة تهدف في الأساس إلى خلق تنمية محلية انطلاقا من إشراك مختلف الفاعلين المحليين في عملية التسيير العمومي⁽²⁾.

من هذا المنطلق جاء في عرض أسباب مشروع قانون البلدية لسنة 2011، شرح لهذه الوضعية معتبرا إياها عامل من عوامل ضعف أداء البلديات في الجزائر، حيث يشير مشروع القانون إلى أنه من دواعي هذا التعديل ضعف الاتصال بين المواطن والمنتخبين المحليين، وبهدف معالجة هذه الاختلالات التي أفرزها الواقع خلال العشريين سنة الماضية من تطبيق القانون 90-08، وفي ظل بروز مواطن أكثر تعلما وأحسن إطلاعا وأكثر تطلعا، يتعين أن يضع قانون البلدية "المواطن في لب اهتماماته" ويجعله أحد الفاعلين في عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي⁽³⁾.

اكتساب المهارات الجديدة وتعميق الخبرة والتجربة، كما أن تبوء مواقع المسؤولية والقيام بتوزيع الأدوار وتنظيم العمل وتسيير الاختلاف والتوفيق بين الآراء، يساعد على اكتساب فن القيادة وبذلك يصبح المجتمع المدني منجما للنخب المؤهلة والقيادات المدربة، انظر: كريم لحرش، مرجع سابق، ص 30.

(1) - بوطيب بن ناصر، هبة العوادي، (المجتمع المدني ودوره في تكريس التحول الديمقراطي وإرساء معالم الديمقراطية التشاركية في دول الربيع العربي)، مقال من كتاب: المجتمع المدني المغربي ورهانات الإصلاح، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص ص 367، 368.

(2) - صفية لعزیز، مرجع سابق، 22.

(3) - المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 08 و ما بعدها.

واستجابة لجميع الأصوات والفواعل الاجتماعية والسياسية المنادية بضرورة إشراك المواطن في صنع القرار المحلي في الجزائر، جاء قانون البلدية وقانون الولاية بإصلاح عميق في هذا المجال لم نجد له أثرا في جميع القوانين السابقة، حيث حاول المشرع من خلالهما التنازل عن الغموض في تكريس الديمقراطية التشاركية مخصصا بابا بكامله بموجب قانون البلدية لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، ومشيرا بموجب قانون الولاية إلى مجموعة من الآليات التي من شأنها تفعيل التسيير التشاركي، جاعلا قوامها الإعلام الإداري تجسيدا للمرسوم رقم 88-131 الذي يحدد العلاقة بين الإدارة والمواطن⁽¹⁾، وبهذا يكون المشرع قد خطى خطوات إيجابية نحو تجسيد مبادئ المواطنة والتسيير الشفاف للشؤون العمومية.

وبالرجوع إلى قانون البلدية وقانون الولاية نجد أن المشرع قد نص من خلالهما على مجموعة من الآليات التي من شأنها إشراك المواطن وفي مقدمتها ضمان حق المواطن في الإعلام الإداري (الفرع الأول)، كما تبنى المشرع مبدأ علنية جلسات المجالس البلدية والولاية مكرّسا بذلك حق المواطن في حضور هذه الاجتماعات (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى تقرير آلية الاستشارة التي تعد من أهم مبادئ الديمقراطية التشاركية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تكريس مبادئ الشفافية في التسيير

تعتبر الشفافية⁽²⁾ من العناصر المهمة التي يجب توافرها عند أداء الجهاز الإداري للدور المنوط به في إطار مفهوم الحوكمة، حيث يتاح للمواطن بموجبها حق الوصول إلى مصادر المعلومات والاطلاع عليها، الأمر الذي من شأنه أن يجعل المواطن أكثر انفتاحا على الإدارة، وأكثر اطلاعا على قراراتها وسياساتها⁽³⁾، ويتجلى مبدأ الشفافية في تسيير المجالس المحلية في ظل التوجه الجديد

(1) - تنص المادة 08 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ج ج، عدد 27، بتاريخ 6 جويلية 1988، ص 1014، على: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار، أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

(2) - يقوم مبدأ الشفافية على إلزام الإدارة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها وموازناتها ومداوماتها وإعلان الأسباب الواقعية والقانونية الدافعة لها وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة على أوجه القصور أو المخالفة وإقرار الحق العام بالاطلاع والوصول غير المكلف للمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام، لمزيد من التفصيل: راجع سليمة غزلان، مرجع سابق، ص 70 وما بعدها.

(3) - حمزة براج، (الحوكمة المحلية كآلية لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر)، مقال من كتاب: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق -دراسة لبعض النماذج والمؤشرات-، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016، ص 63.

الذي تبناه المشرع في ضمان حق المواطن في الإعلام الإداري (أولا) وكذا في تمكينه من كل القرارات الصادرة عن المجالس البلدية والولائية (ثانيا).

أولا: ضمان الإعلام الإداري

يقترن الإعلام الإداري بدرجة تفتح النظام السياسي في الدولة واستعداده لتبني مبدأ العلانية والشفافية في التصرفات التي تقوم بها الإدارات العمومية، إفصاحا عن نيتها في إشراك المواطن في التسيير الإداري كنوع من الرقابة الشعبية على الأعمال اللامركزية، كما يساهم توفر المعلومة في بناء الثقة بين السكان والمؤسسات، الأمر الذي يجعله أهم شرط لتكريس الشفافية في التسيير ومن ثم لإشراك المواطن في تدبير الشأن العام⁽¹⁾.

باستقراء أحكام قانون البلدية نجدها قد وضعت على عاتق البلدية مهمة أولى تتجسد في الكشف عن مجمل أعمالها وأنشطتها، حيث جاءت أحكام المادة 11 في فقرتها الثانية من قانون البلدية لتكلف المجلس الشعبي البلدي باتخاذ التدابير الضرورية لإعلام المواطنين بشؤونهم وبنشاط المجلس في مجال التنمية المحلية، كما ألزم قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي بضرورة إلصاق جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وذلك بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

كما ألزم القانون بضرورة تعليق مداولات المجلس في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، ونشرها في وسائل الإعلام الأخرى المتاحة خلال الثمانية (8) أيام الموالية لدخولها حيز

(1) – Brailon Céline et Taddél Dominique, (**ver une démocratie participative**), Mouvements, revue trimestrielle publiée aux éditions La Découverte, N23, 2002/4, P P 94, 95, Dispose: « L'information préalable est une première condition, qui, d'ailleurs, contribue également à établir la confiance entre les institutions et les habitants. Elle mérite d'être pensée en amont pour éviter les malentendus et nécessite un professionnalisme..... Cette information, condition de la transparence, joue un rôle important dans la mobilisation des différents acteurs : groupes d'habitants, associations, usagers, consommateurs, professionnels, à la fois pour « toucher » des groupes qui n'ont pas l'habitude de participer, pour créer des liens entre différents acteurs qui ensemble coproduisent la ville mais ne le savent pas forcément, pour mieux coordonner l'action publique sur un territoire donné. Elle se concrétise par différents moyens : un support média, un lieu d'échange d'information – physique (un centre social, un local associatif, un service public...) ou informel (réseau d'échanges) –, des habitants-relais (La Courneuve) ou des correspondants de quartier (Sèvres) ».

(2) – المادة 22 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09.

التنفيذ ما عدا تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية وتتم هذه العملية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾، كما تطرق قانون البلدية في الفقرة الرابعة من المادة 11 إلى إمكانية أن يقدم المجلس الشعبي البلدي عرضاً عن النشاط السنوي أمام المواطنين.

وأكد القانون في هذا الصدد على ضرورة أن تستعمل البلدية كل الوسائل والوسائل الإعلامية المتوفرة من أجل إعلام المواطنين بشؤونهم وبالقرارات الصادرة عنها أو التي تنوي اتخاذها لاستقطابهم بغية إثراء المناقشة، مما يضمن تقريب المعلومة الإدارية من المواطن عن طريق وسائل الإعلام المتاحة من صحافة وإذاعة وغيرها⁽²⁾.

وعلى غرار قانون البلدية، نص قانون الولاية على مجموعة من الإجراءات التي يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذها والتي تهدف في مجملها إلى تقريب المواطن وجعله أكثر دراية بالشؤون المحلية، حيث ألزم المجلس بضرورة إلصاق جدول الأعمال الخاص باجتماعاته عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها وكذا في الموقع الإلكتروني الخاص بالولاية أو المجلس وذلك بمجرد استدعاء أعضاء المجلس⁽³⁾، كما فرضت المادة 31 من قانون الولاية على المجلس الشعبي الولائي ضرورة إلصاق مداولاته المصادق عليها بصفة نهائية من طرف الوالي خلال الثمانية (8) أيام المالية لدخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور وبمقرات الولاية والبلديات وبكل وسيلة أخرى يمكن أن تساهم في نشر وتبليغ المواطن بقرارات المجلس.

والملاحظ في هذا الصدد أن قانون البلدية كان أكثر تنظيماً لمسألة الإعلام الإداري مقارنة بقانون الولاية، حيث حرص المشرع من خلاله على تكريس مبادئ الشفافية في التسيير وتقريب المواطن من البلدية وجعله على علم دائم ومستمر بكل ما يجري داخل الهيئة المحلية، ومرد ذلك لكون البلدية أكثر المؤسسات قرباً من المواطن.

يمكن اعتبار هذه الوسيلة بمثابة إحاطة المواطنين علماً بالمشاريع التي ستتجزأ أو التي في طور الإنجاز من أجل إضفاء نوع من الشفافية وإعطاء شيء من المصداقية لهذه الأعمال، وفي جميع الحالات يجب أن تكون المعلومات حقيقية وموضوعية ومفهومة وسهلة التطبيق⁽⁴⁾.

(1) - انظر: المادة 30 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09.

(2) - انظر: المادة 3/11 من القانون نفسه، ص 08.

(3) - المادة 18 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10.

(4) - Elizabeth et Jean-Philippe Gardère, **Démocratie Participative et communication territoriale**, Collection communication des Organisations, l'Harmattan, Paris (France), 2003, P 22.

ثانيا: الحق في الاطلاع والحصول على الوثائق الإدارية

في إطار تكريس الشفافية وضمن حق المواطن في الحصول على الوثائق الإدارية، نص قانون البلدية لسنة 2011 بموجب المادة 14 منه على إمكانية كل شخص في الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، ويمكن لكل مواطن ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية شرط تسديد نفقاتها، واستيفائها للإجراءات المنصوص عليها في المادة 56 المتعلقة بالمصادقة على قرارات ومداوات المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي.

وتطبيقا للمادة 14 من قانون البلدية صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-190⁽¹⁾ الذي ضبط من خلاله المشرع مسألة الاطلاع على قرارات البلدية وإمكانية الحصول على نسخة منها، حيث ألزم المجلس الشعبي البلدي بضرورة اتخاذ كل التدابير اللازمة لتسهيل عملية الاطلاع على وثائق البلدية، مشيرا من خلاله إلى أن الاطلاع على قرارات البلدية مجاني على أن يتم بداخل المقرات التابعة للبلدية وبحضور الموظف المعني، ولا يمكن أن يشكل إيداع قرارات البلدية في الأرشيف عائقا أمام الحق في الاطلاع عليها، واستثنى المشرع من قائمة القرارات التي يملك المواطن الحق في الاطلاع عليها والحصول على نسخة منها؛ تلك الوثائق المتعلقة بالحالات التأديبية للمنتخبين والمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، وكذا القرارات التي تكون ذات طابع فردي أو تلك التي تتعلق بسير الإجراءات القضائية، وفي هذه الحالة يتم رفض طلب الاطلاع بموجب مكتوب مععل⁽²⁾.

وتنظيما لهذه المسألة أحاطها المشرع بمجموعة من الإجراءات التي يستوجب على كل من يرغب في الاطلاع على الوثائق الإدارية احترامها، حيث يتعين بموجبها على المواطن أن يقدم طلبا يتضمن اسم ولقب المعني وعنوانه بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والتسمية وعنوان المقر بالنسبة للأشخاص المعنوية، وتسهيلا لمهمة الموظف القائم على هذا الشأن يجب أن يحدد الطلب العناصر الأساسية التي تمكن من تحديد الوثيقة أو الوثائق الإدارية المطلوبة، وفي حالة عجز صاحب الطلب عن تحديد المعلومات بدقة، يتعين على موظفي ومنتخبي البلدية مساعدته لهذا الغرض، يوجه طلب الاطلاع على الوثائق الإدارية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾.

وحرصا من المشرع على كفالة هذا الحق للمواطن وحمايته من كل أشكال الرفض والمماطلة لم يلزم صاحب الطلب وفقا لنص المادة 04 من المرسوم التنفيذي بضرورة تضمين طلبه بالمبررات أو

(1) - المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016 المتعلق بتحديد كفاءات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ، 12 جويلية 2016.

(2) - انظر على التوالي: المواد 1/2، 06، 07، 03، 10 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص ص 08، 09.

(3) - المادة 04 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 08.

الأسباب التي تقف وراء رغبته في الاطلاع على تلك الوثائق، كما حدد آجال معالجة طلبات الاطلاع على قرارات البلدية⁽¹⁾.

أما بالنسبة لمسألة الحصول على نسخة من مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والوثائق البلدية، فقد ضبطها المشرع بمجموعة من الشروط، حيث يجب أن يتوفر في صاحب الطلب شرط المصلحة، ويتعين على المعني تقديم طلب خطي، يبين فيه السبب وطبيعة النسخة كاملة أو جزئية، وكذا عدد نسخ الوثائق، ويجب عليه دفع مستحقات الحصول على نسخة من قرارات البلدية، وأحال التنظيم مسألة تحديد مصاريف النسخ الكاملة والجزئية المنجزة من طرف مصالح البلدية للمجلس الشعبي البلدي الذي يفصل فيها بموجب مداولة⁽²⁾.

ويمكن للمجلس الشعبي البلدي رفض تسليم نسخة كاملة أو جزئية من قرارات البلدية، إذا كان إعادة نسخها يتسبب في إتلاف حفظ الوثائق، وفي هذه الحالة يحق لصاحب الطلب تقديم طعن طبقاً للتشريع المعمول به، بعد تبليغه قرار الرفض بموجب مكتوب معمل⁽³⁾.

وبالرجوع إلى قانون الولاية، نجد أن المشرع قد منح للمواطن حق الاطلاع والحصول على الوثائق الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، غير أنه ربط هذا الحق بشرط المصلحة سواء في الاطلاع على الوثائق أو الحصول على نسخة منها، ولم يترك الأمر على عموميته مثلما فعل قانون البلدية، حيث يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع على محاضر مداوات المجلس الولائي، وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته⁽⁴⁾.

وأحال المشرع ضبط مسألة الحصول على الوثائق الإدارية والإطلاع عليها إلى التنظيم الذي لم يصدر إلى غاية اليوم رغم مرور أكثر من خمس سنوات من صدور قانون الولاية، كما أن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي لم يشر إلى هذا الموضوع. وهنا نرى ضرورة التسريع في إصدار هذا التنظيم، نظراً لما يمكن أن يحققه في هذا الشأن.

(1) - ألزم المجلس الشعبي البلدي بمعالجة الطلبات المتعلقة بالوثائق الخاصة بتلك السنة الجارية في نفس اليوم الذي قدم الطلب، أما إذا كان الطلب يتعلق بقرارات البلدية المؤرخة في أقل من عشر (10) سنوات فيجب أن تتم معالجته في أجل أقصاه ثلاثة (3) أيام ابتداءً من تاريخ تقديم الطلب، أما إذا كانت الوثائق المطلوبة صادرة عن البلدية منذ أكثر من عشر (10) سنوات فتملك البلدية مدة أقصاها خمسة (5) أيام لتمكين صاحب الطلب من تلك الوثيقة، انظر: المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016 المتعلق بتحديد كفايات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، مصدر سابق، ص 08.

(2) - انظر: المادتين 08، 12 من المرسوم نفسه، ص ص 08، 09.

(3) - المادتين 09، 10 من المرسوم نفسه، ص 09.

(4) - المادة 32 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

الفرع الثاني: الحق في حضور الجلسات

تبنى قانون البلدية بموجب المادة 26 قاعدة أساسية لتجسيد التسيير الشفاف للمصالح العامة للبلدية، وهي علنية جلسات المجلس الشعبي البلدي، حيث يجتمع في جلسات عمومية مفتوحة للجمهور، ليتداول حول المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية، ويمكن لكل مواطن من سكان البلدية أن يحضر جلسات المجلس ويتابع كل مراحل الاجتماع، وأورد المشرع الجزائري على قاعدة علنية الجلسات جملة من الاستثناءات، حيث حدد الحالات التي يتداول فيها المجلس الشعبي البلدي في جلسات مغلقة لا يسمح فيها للمواطن بالحضور وتتسم قراراتها بالسرية⁽¹⁾.

وعلى غرار قانون البلدية كرس المشرع بموجب قانون الولاية حق المواطن في حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي، حيث نصت المادة 26 منه على ضرورة أن تكون جلسات المجلس علنية ومفتوحة لعموم الجمهور، وكما فعل المشرع في اجتماعات المجلس الشعبي البلدي حدد كذلك قانون الولاية بعض الحالات التي يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي الولائي بصدد دراستها في جلسات مغلقة.

إن تكريس قاعدة علنية جلسات المجلس الشعبي المحلي تعتبر وسيلة مهمة لتمكين المواطن من المشاركة مباشرة في أعمال المجلس الشعبي المحلي، الأمر الذي يضمن توسيع الرقابة الشعبية، ومتابعة مختلف النشاطات والقرارات التي تتخذها المجالس، ما يجعل من عمومية اجتماعات المجالس المحلية حجر الزاوية للتسيير الشفاف والديمقراطي للمصالح العامة على مستوى الجماعات الإقليمية⁽²⁾.

تتجلى آثار ضمان الإعلام الإداري الدائم والمستمر في جلسات المجالس الشعبية المحلية، فإن استطاع المجلس توفير إعلام كاف للمواطنين حول شؤونهم فإن مبدأ العلنية سيحقق الأهداف المرجوة منه، ولهذا لا يكفي فتح قاعات المداولات أمام المواطنين لإرساء مبادئ التسيير الجوّاري بل يجب أن يتدعم ذلك بإعلام شامل.

يعتبر إعلام المواطن بتاريخ الجلسة وبجدول الأعمال أول ضمان لعمومية الجلسات، وعلى هذا الأساس يتطلب الحضور القوي لمواطني الجماعات الإقليمية في جلسات المجالس المحلية، إتباع

(1) - نصت المادة 26 في فقرتها الثانية من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، على ما يلي: "...غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل: دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام".

(2) - عبد القادر لحول، (تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء إصلاحات 2012/2011)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 2، المجلد 8، جوان 2015، ص

سياسة إعلامية فعّالة واستعمال وسائل تصل للمواطن⁽¹⁾، قصد استقطاب أكبر قدر من المواطنين لحضور هذه الاجتماعات ومتابعة مصالحهم عن قرب وكثب.

إن التكريس الجيد لمبدأ علنية جلسات المجالس الشعبية المحلية يتطلب توفر بعض الشروط التي تؤثر مباشرة في جلب المواطن واستقطابه للمشاركة في هذه الاجتماعات، على غرار مواصفات قاعة الاجتماع وكذا حق المواطن في المشاركة وإبداء رأيه في المسائل المعروضة للنقاش، حيث يجب أن تتوفر الأماكن الخاصة بالاجتماع على وسائل وشروط الراحة الكافية والضرورية للسكان، ويجب أن تكون القاعة كبيرة قادرة على استيعاب أكبر قدر من الحاضرين، وينبغي وضع النصوص وتقارير الاجتماعات رهن الإشارة لمن يود الاطلاع عليها.

وعلى مستوى آخر تكون نقاشات المجالس دائما صعبة المتابعة والفهم على اللذين لا يتوفرون على معلومات بخصوص الملفات المطروحة، أو نتيجة استخدام مصطلحات ذات طابع تقني، الأمر الذي يشكل حاجزا بالنسبة للمتلقي غير المتخصص، وهو ما يدفعه إلى العزوف وعدم حضور هذه الجلسات، وبالتالي ففي هذه الحالة يجب على المجلس اتخاذ كل التدابير اللازمة، وذلك مثلا من خلال توزيع نصوص تفسيرية أو تقديم الشروحات اللازمة قبل الشروع في الأشغال⁽²⁾.

إن تقرير مبدأ علنية الجلسات يحتاج إلى النص على أحقية المواطنين في المشاركة بأرائهم أثناء الاجتماعات، وليس مجرد الحضور الشكلي فقط، لأن نجاح التسيير التشاركي يتطلب سماع كل الأصوات بما فيها الفئات الأكثر هشاشة وضعفا من المجتمع، الأمر الذي يؤدي إلى توليد خيارات مبنية على أسس صحيحة⁽³⁾، كما أن فتح النقاش يترك أثرا كبيرا لدى المواطنين ويدفعهم إلى تقاسم المسؤوليات بينهم وبين السلطات المحلية، ويساهم في الوصول إلى إجماع ورغبة كل الساكنة المعنية بإنجاز المشروع أو القرار وتحمل أعبائه المستقبلية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: الاستشارة المحلية كآلية لإشراك المواطن

تجسد معاني الديمقراطية الجوارية في جعل المواطن مصدرا للقرارات المحلية، فإسهام المعنيين بعملية التنمية في وضعها وتنفيذها من شأنه أن يساهم في تحسين أداء الجماعات الإقليمية وإرساء

(1) - صديرة عجابي، مرجع سابق، ص 107.

(2) - محمد الزاهي، (الإخبار والمشاركة في حياة الجماعة)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المملكة المغربية)، عدد خاص، 2014، ص ص 47، 48.

(3) - صفية لعزیز، مرجع سابق، ص 87.

(4) - Elizabeth et Jean-Philippe Gardère, Op.cit, P 23.

مبادئ الحكامة على مستوى هذه الوحدات⁽¹⁾، غير أن تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية يتطلب تفعيل إجراء الاستشارة كآلية تسمح للمواطنين بالمساهمة في عملية صنع القرارات الخاصة بتدبير الشأن المحلي، مما يبعد البلدية عن القرارات الانفرادية ويضفي الشرعية الشعبية على أعمال الجماعات الإقليمية.

تهدف الاستشارة إلى معرفة رأي الساكنة أو المرتفقين حول موضوع معين أو مشروع محدد، من أجل تشكيل رأي موحد واتخاذ القرار الصائب، ويتم طلب الاستشارة في أي مرحلة من مراحل تقدم المشروع أو اتخاذ القرار كما أن الرأي الاستشاري غير ملزم للجهة التي طلبته حيث تبقى مسألة الأخذ به متوقفة على رغبة المستشار، وهنا يبرز الفرق بين الاستشارة والتشاور، حيث يتم اللجوء إلى هذا الأخير قبل اتخاذ القرار أي بمجرد الإعلان عن نية القيام بالمشروع، ويقوم على فكرة التحري والبحث المسبق لمعرفة آراء أفراد المجتمع حول مختلف المشاريع والتدابير العامة المراد اعتمادها، للتأكد من مدى مطابقتها مع رغبات الأفراد ومتطلباتهم، وذلك من خلال فتح قنوات الحوار والنقاش المسبق، حتى تتمكن الإدارة من الإلمام بوجهات النظر المختلفة حول المشروع محل التشاور⁽²⁾، ليكون نتاجا مشتركا بين الإدارة والمواطن.

اعترف المشرع الجزائري بموجب قانون البلدية لسنة 2011 بالاستشارة المحلية كآلية لممارسة الديمقراطية الجوارية، حيث نص على ضرورة استشارة المواطن حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽³⁾، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي استشارة الشخصيات المحلية والخبراء بالإضافة إلى ممثلي الجمعيات المحلية المعتمدة قانونا، قصد تقديم أي مساهمة مفيدة لأشغال المجلس بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطاتهم⁽⁴⁾.

كما كلفت المادة 12 من قانون البلدية المجلس الشعبي البلدي بضرورة وضع الإطار الملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

وفي هذا الصدد كذلك، أجازت المادة 36 من قانون البلدية للجان المجلس الشعبي البلدي إمكانية طلب الاستشارة من كل شخص يمكن أن يساهم في نجاح أعمال اللجان بحكم خبرته وكفاءته مثلما فصلنا في هذه النقطة عند دراسة اللجان البلدية.

(1) - ميلاد مفتاح الحراشي، منظمات الإدارة المحلية وعلاقتها بالديمقراطية الجوارية، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، 2016، ص 23.

(2) - كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013-2014، ص ص 181، 187.

(3) - انظر: المادة 11 فقرة 2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 08.

(4) - انظر المادة 13 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

وبعيدا عن قانون البلدية، تبنى المشرع الجزائري كذلك آلية الاستشارة بموجب قانون التهيئة والتعمير⁽¹⁾، حيث نص على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية والغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي من قبل الجماعات الإقليمية، وجاء التأكيد على إلزامية اللجوء إلى الاستشارة بموجب المراسيم التنفيذية المحددة لإجراءات إعداد المخططات المحلية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي⁽²⁾.

تمتد آليات الاستشارة المحلية في مسائل التهيئة والتعمير ومواضيع البيئة⁽³⁾ إلى حد إجراء الاستقصاء العمومي⁽⁴⁾، حيث ألزم المشرع البلدية بفتح تحقيق عمومي لمعرفة رأي المواطنين بخصوص مشروع مخطط شغل الأراضي، وكذا مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث تكلف البلدية المفوض المحقق أو المفوضين المحققين بجمع الآراء الاستشارية التي يقدمها المواطنين أو هيئات المجتمع المدني سواء عن طريق تدوينها في السجل الخاص بهذه العملية، أو المقدمة شفاهة أو المرسله كتابيا للمحققين، على أن تتم هذه العملية خلال ستين (60) يوما بالنسبة للاستقصاء

(1) - انظر: المادة 15 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990، ص 1654. كرس المشرع الجزائري من خلال هذه المادة استشارة المؤسسات العمومية ومنظمات المجتمع المدني، وجعلها كإجراء إلزامي لا يمكن تجاوزه، غير أن المشرع لم يشر إلى مدى إلزامية الآراء المقدمة من طرف الهيئات المستشارة في هذا الصدد.

(2) - انظر على التوالي: المادتين 07، 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 01 جوان 1991، ص 976. وكذلك المادتين 07 و08 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 01 جوان 1991، ص 980، المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05 أفريل 2012، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 11 أفريل 2012، ص ص 16، 17.

(3) - في إطار حماية البيئة من الأضرار الناتجة عن بعض المشاريع، ألزم المشرع على ضرورة إعداد موجز التأثير على البيئة لتحديد مدى ملاءمة إدخال المشروع على بيئة معينة وكذا تحديد وتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشروع، ومن أهم الإجراءات المتخذة في هذه الحالة فتح التحقيق العمومي بموجب قرار صادر عن الوالي، ويتم بموجب هذا القرار دعوة الغير أو كل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه وفي الآثار المتوقعة على البيئة، ولا يختلف إجراء التحقيق العمومي في مجال البيئة كثيرا عن الإجراء المتبع في مجال التعمير، لمزيد من التفصيل انظر: المواد 09 وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة موجز التأثير على البيئة، ج ر ج ج، عدد 34، بتاريخ 22 ماي 2007، ص 93 وما بعدها.

(4) - انظر: المادتين 26، 36 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المصدر السابق، ص ص 1655، 1656.

العمومي الخاص بمخططات شغل الأراضي وخمسة وأربعين (45) يوما بالنسبة لمخططات التهيئة والتعمير⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى قانون الولاية، نجد أن المشرع لم يشر إلى الاستشارة المحلية ما عدا في تلك الحالة المتعلقة بإمكانية لجوء لجان المجلس الشعبي الولائي إلى طلب الاستشارة من كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة لأشغال اللجان بحكم مؤهلاته وخبرته، كما أجاز القانون لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي إمكانية توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية مثلما فصلنا في هذا الموضوع أثناء دراسة لجان المجالس الشعبية الولائية⁽²⁾.

تعد الاستشارة من أكثر الآليات العملية التي يبرز من خلالها التكريس الحقيقي للمشاركة الجماهيرية في بلورة القرارات والسياسات العامة، حيث تساهم بشكل كبير في معرفة آراء مختلف الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي بخصوص التدابير والقرارات المراد اعتمادها أو تلك التي هي محل التنفيذ، ما يجعلها من أهم المبادئ التي تؤدي إلى تطبيق مضمون التسيير الجوّاري والإشراك الفعلي للمواطن.

من خلال ما سبق، يمكن القول بأن هذه هي أهم المبادئ التي تبناها المشرع الجزائري في قانون البلدية وقانون الولاية لتكريس التسيير الديمقراطي على مستوى هذه المجالس، ولجعل القرارات الصادرة عنها نابعة عن مشاورات جادة وحرّة بين أعضاء المجلس وسكان الجماعة المحلية. وتجدر الإشارة أن وزارة الداخلية أولت اهتماما كبيرا بالمقاربة التشاركية خلال السنوات الأخيرة، حيث حرصت على تطبيق وتجسيد الآليات التي نص عليها التشريع على أرض الواقع بموجب مجموعة من التعليمات التي وجهتها لمسؤولي الجماعات الإقليمية بهدف حثهم على إشراك المواطن في عملية اتخاذ القرارات الإدارية في جميع مجالات الحياة المحلية⁽³⁾.

(1) - انظر على التوالي: المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، مصدر سابق، ص 98. والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، مصدر سابق، ص 976.

(2) - انظر: المادتين 36، 37 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

(3) - تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى الولاية بالاتصال بالولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، رقم 00069، المؤرخة في 03 فيفري 2015، بخصوص العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ألزمت هذه البرقية رؤساء المجالس الشعبية البلدية بضرورة تركيز جهودهم وتوجيهها أساسا إلى تحسين نوعية خدمات المرافق العمومية البلدية بهدف تلبية احتياجات مواطنيها، وفي هذا الصدد يتعين عليهم تقديم قائمة العمليات التي سيتم التكفل بها في إطار إعانات التجهيز والاستثمار، بعد التشاور مع المجتمع المدني واستشارة المواطنين حول الخيارات ذات الأولوية.

لكن ورغم كل هذه الإصلاحات إلا أن تحقيق العمل الديمقراطي لا يتوقف على تقنين المبادئ الديمقراطية، بل يجب أن تتوفر القواعد التنظيمية الكفيلة بحماية هذه الآليات وتجسيدها فعليا كما يجب أن تترسخ هذه المبادئ كثقافة سواء عند المسؤول أو عند المواطن ثم تترجم إلى ممارسة يومية، وهو ما تفتقده المجالس البلدية والولائية والذي أدى إلى محدودية تفعيل مقاربة الديمقراطية التشاركية في الواقع.

المطلب الثالث: تحديات تطبيق المقاربة التشاركية على مستوى المجالس الشعبية المحلية

رغم الإصلاحات التي تبناها المشرع الجزائري بموجب قانون البلدية وكذا قانون الولاية، والتي تهدف في مجملها إلى تعزيز مكانة المواطن في عملية صنع القرارات الإدارية وتعزيز الأنماط الاتصالية بين الإدارات المحلية وسكانها، بشكل يمكن الشعب من ممارسة حقه في إدارة أموره العامة والإسهام في إعداد برامج التنمية المحلية ومتابعة تنفيذها، إلا أن الواقع العملي أثبت محدودية تطبيق مقاربة التشاركية نتيجة لاصطدامها بجملة من العراقيل التي حدت من بلوغها لمقاصدها، سواء كانت هذه المعوقات قانونية وسياسية مرتبطة بغموض الإجراءات والآليات التنظيمية وعدم استقرار المجالس المحلية (الفرع الأول)، أو كانت اجتماعية ترتبط بالمشاركين أنفسهم نتيجة عزوف المواطن وانعدام الثقافة السياسية لدى الفرد الجزائري (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى ضعف دور المجتمع المدني الذي كان من المفترض منه أن يلعب دورا فعالا في تجسيد التسيير الجوّاري (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الديمقراطية التشاركية المحلية بين قصور النصوص القانونية والمعوقات

السياسية

إن التدبير التشاركي كمقاربة تقوم على أساس خلق فضاءات للحوار العمومي الذي يجمع كل الشرائح المجتمعية وكل الفاعلين على الصعيد المحلي في سياق من التكامل مع صناع القرار المحلي، واجهتها العديد من التحديات التي أفرزت عنها التجربة الميدانية بعد مرور أكثر من ستة سنوات على دخول قانوني البلدية والولاية حيز التنفيذ، ولعل أبرز هذه الإكراهات غموض الإطار القانوني (أولا)، وعدم استقرار المجالس المنتخبة نتيجة لجملة من المعوقات السياسية (ثانيا).

أولا: محدودية الإطار القانوني

رغم اعتراف نصوص قانون البلدية والولاية بحق المشاركة للمواطنين في تسيير شؤونهم، إلا أن هذه النصوص جاءت غامضة تعترتها جملة من النقائص والتي حالت دون تجسيدها لمقاربة التساهمية تجسيدا فعليا، ومن أهم النقائص التي تضمنتها نصوص قانون البلدية وقانون الولاية، غياب الصيغة الإلزامية على آليات المشاركة ما يجعل من تكريس الديمقراطية التشاركية أمر شكلي اختياري يتوقف على رغبة المجلس الشعبي المحلي، ويمكن أن نجمل أهم الملاحظات المسجلة على آليات المشاركة في القانون في النقاط التالية:

أ- من المهم أن يتبنى المشرع قاعدة علنية لجلسات المجلس الشعبي البلدي، إلا أن الأهم من ذلك هو توفير الضمانات التي تؤكد تطبيقها واقعيًا، فبالرجوع إلى النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي نجده قد أحاط هذه الآلية بجملة من القيود التي جعلت منها مجرد قاعدة شكلية ولا تمنح للمواطن حتى سلطة إبداء الرأي، حيث نص على إمكانية أن يحضر المواطن جلسات المجلس الشعبي البلدي ويتابع كل مراحل الاجتماع، في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة، على أن يلتزم الجمهور بالصمت طيلة مدة الجلسة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال المشاركة في المناقشات أو المشاركة في عملية التصويت تحت طائلة الطرد⁽¹⁾، ويمكن لرئيس الجلسة أن يطرد أي شخص غير منتخب بالمجلس، يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره⁽²⁾.

كما نلاحظ في هذا الصدد كذلك غياب الصبغة الإلزامية في حضور المواطن لاجتماعات المجالس الشعبية البلدية والولائية وفي اتخاذ المداولات، ما أدى إلى غياب الحملات التحسيسية والتوعوية من قبل الجماعات الإقليمية حول أهمية حضور المواطنين لجلسات المجلس الشعبي البلدي رغم نص قانون البلدية في المادة 12 من قانون البلدية على ضرورة تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم.

كما أن إقرار المشرع لإمكانية عقد جلسات المجلس مغلقة يتناقض مع مبادئ الديمقراطية الجوارية، ويمثل اعتداء صريح على الرقابة الشعبية لأنه يحرم المواطن من حقه في الرقابة، خاصة في الحالات المرتبطة بالحفاظ على النظام العام والتي تشكل مجالًا واسعًا لا يمكن تحديده، الأمر الذي يمنح للمجلس الشعبي البلدي حرية أكبر في عقد جلسات مغلقة باسم دراسة مسائل تدخل في إطار الحفاظ على النظام العام⁽³⁾.

ب- بالنسبة لإجراء الاستشارة، جعل منها قانون البلدية وقانون الولاية أمرًا اختياريًا يتوقف على رغبة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فتكون البلدية حرة في اللجوء إلى التشاور أو في طلب الاستشارة من الشخصيات المحلية رغم أهمية هذه الآلية في اتخاذ القرار المحلي، وهو ذات الأمر الملاحظ على الاستشارة التي تتم على مستوى لجان البلدية أو لجان الولاية، والتي جعل منها القانون مجرد إجراء استثنائي يعود تقريره للسلطة التقديرية لرئيس اللجنة وحده، بالإضافة إلى قيد الخبرة والكفاءة في

(1) - انظر: المواد من 13 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 11. وكذا المواد من 15 إلى 18 من المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص ص 08، 09.

(2) - انظر المادة 27 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09. وكذا المادة 27 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 11.

(3) - صديينة عجابي، مرجع سابق، ص 108.

الشخص الذي يمكن استشارته في أعمال اللجان، هذا ما يقلل من حظوظ مشاركة المواطنين الذين لا يملكون أي كفاءة ويعزز مشاركة أعوان الدولة من إطارات وموظفين في الإدارات العمومية.

وفي هذا السياق كذلك يعتبر غياب نص يلزم الإدارة بضرورة الأخذ برأي المواطن وتجسيده فعليا عائقا حقيقيا أمام تكريس التسيير الجماعي، ويجعل من مشاركة المواطن عملية صورية فقط غايتها تحقيق الأمن والسلم الاجتماعي لا غير، فرغم وجود الآليات التي تمكن المواطن من الحوار وإبداء الرأي وتقديم المبادرات والاقتراحات إلا أن دورها لا يتعدى خلق الثقة فقط بين المواطن والإدارة، ولا أثر له على القرار في نهاية المطاف.

ج- من أجل ضمان مسار ديمقراطي تشاركي ناجح يتحقق فيه حضور المواطن في عمق السياسة العمومية، لا بد من توفر مقومات أساسية تتمثل أساسا في وجود إعلام إداري يتفاعل بشكل دقيق مع أعمال المجالس المحلية، ويضمن إتاحة المعلومات للمواطنين وانفتاح الجماعات المحلية على محيطها⁽¹⁾، ورغم سعي المشرع إلى ضمان إعلام إداري يكرس مبادئ الشفافية في التسيير، إلا أن النظام القانوني المؤطر لهذه المسألة أغفل العديد من النقاط الجوهرية وفي مقدمتها؛ عدم إلزام المجلس المحلي بمدة قانونية لنشر جدول الأعمال الخاص باجتماعاتها رغم أهمية هذه المسألة، واكتفى بالنص على ضرورة إلصاق جدول الأعمال في الأماكن المخصصة لذلك بمجرد استدعاء الأعضاء⁽²⁾، الأمر الذي يمنح السلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي والولائي في ذلك، ويفسح له المجال في المماطلة لإعلام المواطنين وهو ما يؤثر سلبا على فعالية هذه الآلية التي تعد من أهم مرتكزات تطبيق الديمقراطية التشاركية.

د- منح المشرع الجزائري أعضاء المجالس الشعبية المحلية سلطة إدراج واقتراح نقاط جديدة وإضافتها في جدول أعمال الدورة أثناء عرضه للمصادقة عند افتتاح الاجتماع⁽³⁾، غير أن المشرع الجزائري لم يمنح المواطن أو منظمات المجتمع المدني سلطة إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال من أجل دراستها ومناقشتها⁽⁴⁾.

(1) - إدريس جردان، تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب: في أفق دستور 2011، مطبعة اسبارتيل، طنجة (المملكة المغربية)، 2014، ص ص 52، 53.

(2) - انظر على التوالي: المادة 18 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 10. وكذلك المادة 22 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 09.

(3) - المادة 22/2 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ص 09، وكذلك المادة 09 من المرسوم التنفيذي 12-217 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، مصدر سابق، ص 08.

(4) - خلافا للمشرع الجزائري، منح المشرع المغربي المواطن وكذا حركات المجتمع المدني سلطة اقتراح بعض المسائل والنقاط على مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، من أجل إضافتها في جدول أعمالها ودراستها أثناء عقدها لاجتماعاتها، وذلك عن طريق تقديم عرائض وفق إجراءات وأشكال محددة، ويعتبر حق تقديم العرائض من بين أهم

هـ- لم تنص قوانين الجماعات الإقليمية على مجموعة من الآليات التي تعد من صميم الديمقراطية التشاركية، ما يجعل من هذه النصوص تقتقد العديد إلى من القنوات الرسمية التي من شأنها تفعيل المشاركة، ومن أهم الآليات التي لم تشر إليها قوانين الجماعات الإقليمية:

1- آلية النقاش العام المحلي

تعتبر آلية النقاش العام من أهم صور الديمقراطية التساهمية، بموجبها تعلم الإدارة المحلية المواطنين بمشاريع القرارات التي تنوي اتخاذها في إطار صلاحياتها تحقيقا للمصلحة العامة المحلية، ويتم إشراك المواطن في النقاش حول فكرة المشروع من أجل إثرائها، رغم تبني المشرع الجزائري هذه الآلية بموجب أحكام قانون الوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة، حيث تتشاور المؤسسات العمومية والجماعات المحلية مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين بالاشتراك مع المواطنين حول منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى⁽¹⁾، إلا أنه لم يشر إلى هذه الآلية بموجب قانون البلدية ما يجعل منها أسلوب نادر غير واضح المعالم.

يعد النقاش العام المفتوح على كافة مكونات المجتمع أساس الديمقراطية التشاركية لأنه يكرس سياسة القرب وما تتضمنه من معاني التسيير الجوّاري، ذلك أن المناقشة المباشرة مع السكان واللقاءات الدورية معهم تسمح لهم بالتعبير عن احتياجاتهم الحقيقية كما تتيح للمسؤول الاستماع لانشغالات أكبر

الوسائل القانونية التي تتيح للمواطنين والمجتمع المدني التواصل المباشر مع السلطات العمومية، وذلك من أجل تقديم تظلماتهم وإبداء آرائهم وتحديد احتياجاتهم، ما يجعلها من أهم مظاهر الديمقراطية التشاركية في الدستور المغربي. حيث جاء في الفصل 139 من الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 جويلية 2011 المتضمن تنفيذ نص الدستور، ج ر م م، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 جويلية 2011، ص 3623، ما يلي: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله". لمزيد من التفصيل حول إمكانية المواطن في تقديم العرائض وكذا الشروط الشكلية والموضوعية المقرر في هذا المجال، راجع في هذا الصدد: محمد الغالي، (دستور المملكة المغربية في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول)، مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة (قطر)، العدد 04، المجلد الأول، ربيع 2013، ص 122.

(1) - تنص المادة 09 من القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 84، بتاريخ 29 ديسمبر 2004، ص 16، على: "تشكل الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين وبإشراك المواطنين ضمن الشروط المحددة بموجب هذا القانون ونصوصه التطبيقية".

قدر ممكن من المواطنين الشيء الذي يضمن له الإطلاع على أغلب آرائهم، ما يجعل من هذه الآلية إحدى الصور التطبيقية المجسدة لمفهوم المشاركة بشكل فعلي⁽¹⁾.

2- آلية الاستفتاء المحلي

حسب تعبير الباحث الفرنسي Alexis de Tocqueville "الشعب هو سبب وهدف الديمقراطية"⁽²⁾، وبالتالي يعتبر الاستفتاء أحد أهم الآليات التي تخول للشعب ممارسة السيادة، أما علاقة الاستفتاء بالشأن المحلي كآلية تشاركية تضمن انخراط المواطنين بشكل فعال في الفعل العمومي عن طريق التصويت حول مسألة محلية معينة، فإنها تجد أصولها في مبادئ الديمقراطية شبه المباشرة، ويكتسي الاستفتاء طابعا تقريريا بحيث يتم تنفيذ المبادرات إذا قرر ذلك عدد محدد من المواطنين، ويهدف الاستفتاء الشعبي إلى شرعنة المؤسسات التمثيلية عبر توسيع مشاركة المواطنين في اتخاذ بعض القرارات التي تتسم بأهمية بالغة والمحددة مجالاتها سلفا بموجب القانون⁽³⁾.

أدرج المؤسس الدستوري الجزائري اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي ضمن الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية دون غيره⁽⁴⁾، رغم اعترافه أن الشعب مصدر كل سلطة⁽⁵⁾، ولم يمنح الجماعات الإقليمية سلطة استفتاء السكان المحليين حول القرارات المصيرية التي تهم الساكنة، وتجدر الإشارة في هذا الصدد أن العديد من الديمقراطيات الحديثة⁽⁶⁾ اعترفت بالاستفتاء المحلي الذي تمارسه الجماعات

(1) - صفية لعزیز، مرجع سابق، ص 88.

(2) - Elizabeth et Jean-Philippe Gardère, *Op.cit*, P 68.

(3) - وديع البقالي، (ديمقراطية القرار الإداري بالمغرب)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد 20، 2017، ص ص 133، 134.

(4) - نص الدستور الجزائري في صدد تحديده لسلطات رئيس الجمهورية على: "يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام آخر في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: "...يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء". انظر: المطعة 8 من المادة 91 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص ص 17، 18.

(5) - انظر على التوالي المادتين: 2/7 و 3/8 من القانون نفسه، ص 07.

(6) - منح المؤسس الدستوري الفرنسي للسلطات المحلية إمكانية عرض مشاريع القرارات التي تدخل في مجال اختصاصاتها للاستفتاء الشعبي، حتى يكون القرار نابع من إرادة أغلبية الناخبين.

- l'article 72-1/2, De la constitution Française du 04 octobre 1958, Sur le site: <https://www.conseil-constitutionnel.fr>, Consulté le 20/08/2018, Dispose: « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ».

المحلية أثناء أدائها لصلاحياتها، حيث يمكن إخضاع المداولات أو القرارات التي تدخل في إطار الاختصاصات المحلية لإرادة ناخبي المجموعة المحلية بواسطة الاستفتاء⁽¹⁾.

ثانيا: المعوقات السياسية

يرتبط مشروع الديمقراطية التشاركية بشكل كبير بتوفر مجموعة من الشروط الأساسية والجوهرية أهمها المورد البشري ونوعية النخب السياسية المحلية التي ستعمل على إشراك المواطن في عملية التسيير، وتعد إشكالية اختيار النخب المحلية من إشكاليات المشهد السياسي الجزائري، والمرتبطة بشكل كبير بطبيعة المنظومة الحزبية وطبيعة التعددية الحزبية، هذه الأخيرة تبقى تعددية حزبية وليست سياسية قائمة على أساس الرؤى والبرامج، ناهيك عن غياب الديمقراطية الداخلية والولاء للأحزاب على حساب الساكنة، كلها عوامل اجتمعت مع أخرى موضوعية وأدت إلى انعدام الثقة وغياب الفاعلية وعدم تكريس الآليات التشاركية.

كما أن المشرع الجزائري لم يجتهد في عملية انتقاء المنتخب المحلي، بواسطة نظام الترشح للانتخابات المحلية، حيث لم يشترط في الشخص الذي يرغب في الترشح للانتخابات المحلية أي شرط يتعلق بالمستوى العلمي مثلما فصلنا في هذه المسألة سابقا، واكتفى ببعض الشروط العامة التي يمكن أن تتوفر في أي شخص⁽²⁾، مما يولد أزمة حقيقية في مدى قدرة المنتخب المحلي على تطبيق آليات الديمقراطية التشاركية في التسيير وفي تحمل خبايا المسؤوليات الملقاة على عاتقه⁽³⁾، كما أن غياب الشرط العلمي يؤدي إلى تقلد المهام التنفيذية من قبل أشخاص غير أكفاء تجهل أساليب التسيير والمضمون الحقيقي لمهامها، ما يجعلها تبحث عن الشرعية من خلال دعم ورعاية السلطات المركزية وما يتبع ذلك من مساس بالاستقلالية⁽⁴⁾، فتضيع مصالح المواطنين وأهداف الديمقراطية المحلية وبالتالي لا يمكن الحديث عن نجاح محتمل لتجربة الديمقراطية التشاركية المحلية في ظل هذه الظروف.

إن التسيير التشاركي للمجالس الشعبية المحلية يتأسس على إشراك كافة الفاعلين، وبهذا يكون هذا النموذج من التسيير رهين بالعنصر البشري القائم على إدارة هذه الهيئات ومدى كفاءته، واستعداده

(1) - جمال رواب، (حق المشاركة في تسيير الشأن العمومي على المستوى المحلي وأساليبه)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 46، الجزء الثاني، مارس 2017، ص 374.

(2) - انظر: المواد من 65 إلى 80 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص من 17 إلى 20.

(3) - لمزيد من التفصيل حول مساهمة نظام الترشح للانتخابات المحلية في نقص فعالية أداء المنتخب المحلي، راجع في هذا الصدد: فايزة يوسف، مرجع سابق، ص من 217 إلى 237، خصوصا ص 219.

(4) - رحمة بورقية، الدولة والسلطة والمجتمع -دراسة في الثابت والمتحول في علاقة الدولة بالقبائل في المغرب-، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت (لبنان)، 1991، ص 126.

للتشارك مع غيره في صناعة القرار في تناغم وتكامل، وهو الأمر الذي تفتقده أغلب المجالس المحلية في الجزائر، وما يؤكد ذلك غياب الحملات التحسيسية ومحدودية الإعلام على مستوى هذه الوحدات إن لم نقل غيابه.

ضف إلى ذلك إشكالية عدم استقرار المجالس المحلية نتيجة الصراعات السياسية والتي تعتبر إشكالية حقيقية أمام تكريس الديمقراطية الجوارية، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن كيفية تفعيل العمل التشاركي في تسيير مجالس محلية لا يستطيع أعضاؤها حتى العمل في جو ديمقراطي نتيجة الخلافات وعدم التوافق.

الفرع الثاني: عزوف المواطن عن المشاركة

من أهم التحديات التي اعترضت تطبيق الديمقراطية التشاركية وأدت إلى محدودية التسيير الجوارى للمجالس الشعبية المحلية، هي أزمة الوعي السياسي لدى المواطن الجزائري، والتي تظهر جليا من خلال عزوف المواطن عن المشاركة في الانتخابات وظاهرة اللامبالاة بالشؤون المحلية⁽¹⁾؛ فرغم تكريس قانون البلدية وقانون الولاية لمبدأ علنية جلسات المجالس الشعبية المحلية وضمن حق المواطن في متابعة شؤون المجالس المحلية والإطلاع على أشغالها، إلا أن حضور المواطن لهذه الاجتماعات نادر إن لم نقل منعدم نهائيا.

ومما لا شك فيه أن التدني المستمر وتراجع دور المواطن الجزائري في العملية السياسية يمثل أزمة حقيقية، وتجعلنا نعتبر ظاهرة العزوف عن ممارسة الحقوق السياسية مؤشر عن غياب الثقافة السياسية لدى الفرد الجزائري من جهة، وعائق كبير أمام تكريس الديمقراطية الجوارية من جهة أخرى، ذلك أن المواطن يعتبر فاعل أساسي تقوم عليه السياسة العامة المحلية، وإشراكه في عملية صياغة القرارات الإدارية التي تهم الشأن المحلي ومن ثم المركزي، ليس تجاوزا للخيارات التمثيلية، بل هو فرصة لمشاورة الطرف المتلقي للسياسة العامة، ومحاورته مما يساعد على تقادي الفشل التنموي والأخطاء التسييرية⁽²⁾.

إن العزوف عن المشاركة لدى المواطن بشكل عام قد تكون له أسباب عديدة أغلبها ذات بعد سيكولوجي ونذكر على سبيل المثال: أن مشاركة المواطنين تكون ضعيفة إذا تيقنوا أن مشاركتهم لن تحدث أي تغيير يذكر، كما أنه يمكن أن يكون السبب قصور الوعي وغموض أهداف النظام السياسي

(1) - نبيل دريس، الديمقراطية التشاركية: مقاربات في المشاركة السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان (الأردن)، 2017، ص 105.

(2) - عبد الحاكم عطوات، (إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة: نحو حوكمة الجماعات المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية)، مقال من كتاب: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية و التطبيق (دراسة لبعض النماذج والمؤشرات)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016، ص 82.

وصعوبة اقتناع الفرد بالمفاهيم السياسية التي لا تعبر عن مصالحه الشخصية، وتزداد حدة القصور مع غياب برامج واضحة ومتكاملة للتنشئة السياسية الصحيحة.

كما أن ضعف المشاركة من طرف المواطنين في الفعل العمومي المحلي قد يكون سببه طرق عمل المجالس المحلية، والقائمة على السرية والغلق على نفسها، ما يجعلها تقطع الصلة بينها وبين محيطها الذي لا تتصل به إلا دوريا، مما يهين الشروط لقيام بيروقراطية محلية تتجاهل المؤشرات الخارجية ومعطيات الواقع المحلي وتعمق حجم الهوة الموجودة بين الناخب والمنتخب، وتعزز ثقافة الفتور واللامشاركة لدى الجماعة⁽¹⁾.

إن ضعف الوعي السياسي لدى المواطن الجزائري نظرا لعدم توفر الإطار الديمقراطي الكفيل بنشر وإرساء قيم ودعائم الثقافة المبنية أساسا على حرية التعبير وحرية المشاركة، أدت إلى ظهور مواطن محلي مفعم بالثقافة السلبية غير مبالٍ بشؤونهم، مقتنع بجملة من الأفكار السلبية على غرار عدم جدوى المشاركة والديمقراطية الشكالية والانتخابات غير النزيفة وعدم شرعية السلطة والإحساس بالتهميش، كل هذه الأفكار وغيرها كفيلا بإبعاده عن ممارسة حقوقه السياسية وإدخاله في حالة من العزلة عن كل ما هو متعلق بالشأن العام، ولعل أكبر مسؤول عن هذه الأزمة هو غياب دور المؤسسات المسؤولة على التنشئة السياسية الصحيحة.

ولهذا؛ يمكن القول أن أزمة الوعي والمواطنة تعد أكبر عائق يحدّ من مشاركة المواطنين وممارسة حقهم في التسيير لكونها تولد حالة من اليأس لدى السكان ومن ثم القطيعة بين الإدارة والمواطن، رغم كل الإيجابيات التي يمكن أن تحققها وفي مقدمتها جعل المواطن حلقة أساسية في مشروع التنمية وفي صناعة القرار المحلي، وبالرجوع إلى الواقع الجزائري نجد المشاركة منعدمة حتى وإن وجدت فهي شكلية فقط لا ترقى لتشمل كافة المواطنين خاصة الطبقة المثقفة التي تعتبر رهان الإصلاح الذي تطمح له كل الدول⁽²⁾، لأن المشاركة الفعالة تتطلب قدرا من المعارف والمؤهلات والاطلاع على القوانين والقواعد السائدة والإلمام باختصاصات المجالس المحلية وكذا الحقوق المقررة للسكان في هذا المجال، وعلى هذا الأساس كيف نتصور تفعيل مبدأ المشاركة في ظل هذا عزوف وسلبية المثقف الجزائري؟

(1) - جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي طنجة (المملكة المغربية)، 2012، ص من 42 إلى 45.

(2) - محمد لمين لعجال أعجال، (إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، نوفمبر 2007، ص من 237 إلى 248، خصوصا ص 244 وما بعدها.

إن إرادة المواطن نفسه ومدى اندفاعه الذاتي ورغبته في العمل وتحمل جزء من المسؤولية من خلال دخوله لميادين العمل إلى جانب المجالس المحلية، تعتبر شرط أساسيا ومرتكزا ضروريا لتفعيل هذه المقاربة، وبالتالي بات من الضروري تحديد أسباب هذه الظاهرة وإيجاد حلول عملية من شأنها أن تغير هذه الثقافة المتفشية لدى المجتمع الجزائري، وإلا فإن استمرار هذا العائق كفيل لوحدته للحد من تطبيق مبدأ المشاركة وإعدام أثر السكان على السياسات العمومية.

الفرع الثالث: ضعف المجتمع المدني

رغم اعتراف المشرع الجزائري بضرورة الاستعانة بحركات المجتمع المدني في قوانين الجماعات الإقليمية⁽¹⁾، إلا أن هذا الإطار يمتاز بالقصور، نتيجة عدم اشتراط المشرع بموجب قانوني البلدية والولاية ضرورة استشارة وإشراك حركات المجتمع المدني بصفة إلزامية، وترك الأمر مثلما تطرقنا سابقا خاضعا لإرادة المجالس الشعبية المحلية، كما أن الدستور الجزائري لم يولي أهمية لمشاركة هذه الحركات إلى جانب الدولة في تسيير وإدارة الشؤون العمومية رغم الإصلاحات الكثيرة التي شهدتها المنظومة القانونية للمجتمع المدني منذ سنة 2012، على عكس المؤسس الدستوري المغربي الذي حرص على دسترة مسألة مشاركة المجتمع المدني كفاعل أساسي من فواعل الديمقراطية التشاركية، حيث نص صراحة على ضرورة الاستعانة بحركات المجتمع المدني في عملية صنع القرارات وفي تحقيق أهداف التنمية، وذلك بموجب مجموعة من الصلاحيات الدستورية التي أصبح يتمتع بها المجتمع المدني بشكل عام، والفاعل الجمعي المغربي بشكل خاص مع مطلع دستور 29 يوليوز 2011⁽²⁾.

كما أن واقع هذه المؤسسات في الجزائر يؤكد عدم فعاليتها التي تجعلها غير مؤهلة لأداء دورها كفاعل رئيسي في المقاربة التشاركية، نتيجة لعدة عوامل أبرزها ضعف مواردها المادية والتي تعتمد على منح تقدمها الدولة، كما أن المناخ السياسي في الجزائر يفرض عليها الانزواء تحت تنظيمات متعددة أخرى حتى تكون لها سندا في ممارسة نشاطاتها، بالإضافة إلى الرقابة الشديدة عليها من

(1) - انظر المادتين، 13، 36 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 8، 10.

(2) - حظي المجتمع المدني المغربي بأهمية قصوى في دستور المغرب لسنة 2011، على غرار ما نص عليه أثناء تعرضه لجمعيات المجتمع المدني والتي منحها مكانة متميزة من شأنها أن تخولها الحرية الكافية لممارسة اختصاصاتها كشريك أساسي للجماعات الإقليمية في عملية التسيير. حيث نص الفصل 3/12 من الظهير الشريف رقم 1.11.91 المتضمن تنفيذ نص الدستور، مصدر سابق، ص 3604، على ما يلي: "تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها".

السلطة رغم حرية وسهولة إنشاء الجمعيات إلا أنها تكبل من جهة أخرى بقيود قانونية وأخرى أمنية تعيق قدرة الابتكار وتحد من استقلاليتها⁽¹⁾.

إضافة إلى غياب الكوادر والكفاءات على مستوى هذه الحركات نتيجة عزوف الطبقة المثقفة عن الانخراط فيها، كل هذا ولد تلك النظرة القاصرة اتجاه حركات المجتمع المدني وزاد في عزلتها وأدخلها في حالة اللامبالاة، وجعل من دورها لا يتعدى المناسبات الانتخابية، ذلك أن ضعف التكوين ومحدودية مستوى القائمين عليها يؤدي إلى غياب التنظيم والاحترافية لدى الناشطين ضمنها، الأمر الذي يجعل هذه المؤسسات غير قادرة على الانخراط بشكل فعال في مواجهة الكثير من المشكلات التي يواجهها المواطن الجزائري ومن ثم عدم قدرتها على تحمل مسؤولياتها الكاملة وفشلها في استقطاب المواطنين والمناضلين القادرين على إشراك المواطن وإدماجه في الحياة السياسية⁽²⁾.

إلى جانب هذه الأسباب، يعتبر عامل الخلافات الداخلية التي تعرفها أغلب هذه التنظيمات وخاصة الأحزاب السياسية بسبب عدم التكامل والتوافق حول الرؤى والأفكار والأهداف، من أهم الأسباب التي كان لها تأثير كبير في فشل هذه الهيئات كتنظيمات مدنية، بل أدى في الكثير من الأحيان إلى حدوث انقسامات وانشقاقات داخلها نتيجة صراعات كانت في غنا عنها، وبالتالي كيف يمكن لهذه الهيئات تتركس مبادئ الديمقراطية التشاركية إن كانت هي غير قادرة على إدارة خلافاتها وتحديد أولوياتها والعمل في جو ديمقراطي؟

من هذا المنطلق يمكن القول أن حركات المجتمع المدني تتحمل جانبا كبيرا من المسؤولية في محدودية تكريس المقاربة التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية بغض النظر عن كل الإشكاليات القانونية السابقة، كما أن هذه الحركات لها أثر كبير في تقشي ظاهرة السلبية السياسية والاستقالة المدنية في المجتمع الجزائري بجميع مظاهرها على غرار اللامبالاة الانتخابية وضعف النشاط السياسي الإيجابي⁽³⁾، بسبب عدم أداء هذه الهيئات لدورها وحيادها عن الأهداف الحقيقية التي تنشأ لأجلها مؤسسات المجتمع المدني، ذلك أن درجة وعي المواطن وثقافته ومدى استعداده للمشاركة في تسيير الشأن العام، تقاس بمدى انخراطه ضمن منظمات المجتمع المدني التي تعد حاضنة لأفكار المجتمع وتطلعاته وأرائه ومشاكله⁽⁴⁾.

(1) - عمر طيب بوجلال، مرجع سابق، ص 158 وما بعدها.

(2) - بومدين طاشمة، تفعيل دور المجتمع المدني كآلية للحد من سلطة البيروقراطية والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت مداخلت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إشكالية المجتمع المدني والتنمية السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 21، 22 أبريل 2014، ص 07.

(3) - عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، مرجع سابق، ص 72.

(4) - دليلة بوراوي، (عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، عدد 01، 2018، ص 630.

هي إذن جملة من الإكراهات الداخلية والخارجية التي تعبر بشكل جلي عن واقع المجتمع المدني في الجزائر، فإذا كان المؤشر الكمي يعبر على الإقبال الكبير على إنشاء مؤسسات المجتمع المدني خاصة الجمعيات منها⁽¹⁾، فإن المؤشر الكيفي يكشف عن خبايا هذا العمل ويضعه موضع أزمة حقيقية ويجعلها مجرد ظاهرة مؤسساتية لا ترقى إلى مستوى المجتمع المدني بمفهومه الغربي، وبالتالي فإن تحقيق منظمات المجتمع المدني بالجزائر لذلك الكم الهائل من الرهانات يستلزم القيام بمجموعة من الإصلاحات حتى يمكن تفعيل الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع.

إن مواجهة التحديات والمشكلات التي سبق التطرق إليها، والتي تواجه المجتمع المدني كآلية لتكريس الديمقراطية التشاركية وتفعيل التنمية المحلية، يقودنا للتفكير بشكل جدي في أنجع السبل التي تمكنه من المساهمة بشكل فعال في هذه العملية وذلك بإخراجه من حالة الركود والشلل التي يعيشها، بل المأزق الذي يعيق حركته، وذلك من خلال وضع خطة استراتيجية تعمل على إصلاح هذه المؤسسات داخليا وخارجيا.

وعليه، يمكن القول أن تجاوز سلبيات القرارات الانفرادية واتساع السلطة التقديرية للمجالس الشعبية المحلية في مجال تكريس آليات الديمقراطية التشاركية التي تمس بشكل أو بآخر الفرد في حقوقه وحرياته، يفرض ضرورة إشراك المواطن بفعالية في تدبير الشأن العام المحلي ليساهم بقوة في إعداد وصناعة القرارات التي تعنيه، فالمشاركة في تسيير المجالس المحلية في الجزائر لا زالت محدودة

(1) - تعتبر الجمعيات من أهم حركات المجتمع المدني التي من المفترض بها أن تلعب دورا رائدا في تفعيل التسيير الجوّاري، حيث بلغ العدد الإجمالي للجمعيات الوطنية والمحلية المعتمدة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى 108940 جمعية، موزعة كما يلي: الجمعيات المهنية بلغ عددها 4618 أي بنسبة 4.24 % من العدد الإجمالي، الجمعيات الدينية بلغ عددها 15974 بنسبة 14.66 % من العدد الإجمالي، جمعيات الرياضة والتربية البدنية بلغ عددها 18032 بنسبة 16.55 %، جمعيات الفنون والثقافة بلغ عددها 13134 بنسبة 12.06 %، جمعيات أولياء التلاميذ بلغ عددها 16631 بنسبة 15.27 %، جمعيات العلوم والتكنولوجيا بلغ عددها 1052 بنسبة 0.97 %، جمعيات الأحياء بلغ عددها 23371 بنسبة 21.45 %، جمعيات البيئة بلغ عددها 2505 بنسبة 2.30 %، جمعيات المعاقين بلغ عددها 1746 بنسبة 1.60 %، جمعيات المستهلكين بلغ عددها 142 بنسبة 0.13 %، جمعيات الشبيبة والطفولة بلغ عددها 3634 بنسبة 3.34 %، جمعيات السياحة والترفيه بلغ عددها 3634 بنسبة 3.34 %، جمعيات المتقاعدين والمسنين بلغ عددها 142 بنسبة 0.13 %، الجمعيات النسوية بلغ عددها 1086 بنسبة 1.00 %، جمعيات التضامن والأعمال الخيرية بلغ عددها 4304 بنسبة 3.95 %، جمعيات الإنقاذ بلغ عددها 339 بنسبة 0.31 %، جمعيات الصحة والطب بلغ عددها 947 بنسبة 0.87 %، جمعيات التلاميذ القدامى والطلبة بلغ عددها 132 بنسبة 0.12 %، إن عدد الجمعيات في الجزائر تجاوز المائة ألف جمعية ناشطة في العديد من المجالات والميادين غير أن أغلبها لا يؤدي الدور المنوط بها الأمر الذي جعلها مجرد أرقام لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، لمزيد من التفصيل حول عدد الجمعيات وتوزيعها على ولايات الوطن، انظر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائري، على الرابط التالي:

ولم ترقى لما يصبوا إليه المواطن ويضمن حقوقه ويعزز موقعه وموقفه في علاقته مع المجالس الشعبية البلدية والولائية.

فرغم أن تسيير المجالس الشعبية المحلية في الجزائر قد يعرف أحيانا إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات من خلال بعض تقنيات المشاركة كما رأينا سابقا على غرار الاستشارة، إلا أن تطبيقها ترافقه الكثير من النقائص والثغرات التي تحد من فاعليتها وأهميتها وتجعلها عديمة الفائدة، حيث أن المجالس هي المتحكمة في عملية المشاركة من خلال تقديرها لكيفية وتوقيت اعتمادها، وكذا حرية قبول أو رفض الأخذ بنتيجتها، وحتى وإن تدخل المشرع وألزم المجالس الشعبية المحلية قانونا بضرورة الأخذ بتلك النتيجة تحت طائلة البطلان، فإن ذلك يستدعي أن يكون المواطن ذو مستوى علمي يسمح له بالإلمام بمختلف الأمور القانونية والتقنية وموضوع التشاور أو الاستشارة أو غيرهما، حتى يستطيع أن يستبعد فكرة التأثير عليه من قبل المجلس وإقناعه برأي معين، وحتى لا يجد نفسه مجبرا على الخضوع لاقتراحات وآراء المجلس، ومن هنا يظهر أن ضعف المستوى الثقافي للمواطن المندمج في الحياة السياسية حاليا، يعد حائلا أمام تفعيل الديمقراطية التشاركية⁽¹⁾.

وختاما لهذا الفصل، نخلص إلى أن المشرع حاول تنظيم مسألة سير المجالس الشعبية البلدية والولائية، بمجموعة من القواعد التي تهدف إلى تكريس الأسس والمبادئ الديمقراطية، سعيا منه إلى إضفاء المشروعية على أعمال هذه الهيئات وتقريبها من المواطن، إلا أننا سجلنا العديد من النقائص خاصة من حيث طبيعة قرارات اللجان المحلية ونصاب اتخاذ المداولات وغيرها من النقائص التي قد تحد من فعالية المجالس الشعبية المحلية.

(1) - وديع البلقاني، (ديمقراطية القرار الإداري بالمغرب)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المغرب)، عدد 20، 2017، ص 137.

خلاصة الباب الأول

حاول المشرع الجزائري عصرنه القواعد التي تحكم العملية الانتخابية وإعادة صياغتها بما يتماشى مع التوجهات الجديدة التي تبنتها الدول في مجال الانتخابات بعد أن تأكدت من أهمية هذه الآلية في إسناد السلطة، ويعتبر الإصلاح القانوني الأخير الذي مس مجال الانتخابات أهم إصلاح عرفته الجزائر بعد تبني نظام التعددية الحزبية، والذي تم خلاله استحداث سلطة وطنية مستقلة مكلفة بتنظيم الانتخابات والإشراف عليها والسهر على حسن سيرها، بدلا من الأسلوب التقليدي القائم على إشراف السلطة التنفيذية بمفهومها الواسع على سير العملية الانتخابية المحلية وإدارتها، إلا أن هذا الإصلاح القانوني الذي مس قانون الانتخابات لسنة 2016 ورغم نصه على استحداث السلطة، أغفل العديد من الملاحظات المتعلقة بالنظام الانتخابي سواء تلك المتعلقة بالترشح أو نمط توزيع المقاعد والتي نراها لا تقل أهمية عن مسألة إبعاد الإدارة عن العملية الانتخابية.

إن إسناد العملية الانتخابية لسلطة محايدة ومستقلة قد يحقق مستقبلا ما عجزت عنه الإدارة خاصة في ضمان نزاهة ومصداقية المسار الديمقراطي الذي يفضي إلى تشكيل المجالس المحلية، فمن خلال استقراءنا للنظام القانوني للسلطة الوطنية المستقلة ورغم ما سجلناه من ملاحظات ونقائص اعترت هذه المنظومة، إلا أننا نشتم هذا المكسب ونراه خطوة جديدة لضبط المجال الانتخابي وتنظيمه.

لم يحدد المشرع الجزائري الحد الأدنى للمشاركة السياسية لصحة الاقتراع المحلي، وهو ما أدى إلى تشكيل مجالس دون قاعدة شعبية، نتيجة ارتفاع نسب العزوف وتنازل المواطن عن ممارسة أهم حق من حقوقه وهو الحق في الانتخاب بشكله التصويت والرقابة، وبالتالي تظهر الحاجة قبل أي وقت مضى إلى البحث عن الآليات الكفيلة للحد من ظاهرة العزوف وربطها بنسبة معينة من المشاركة حتى تضمن عملية تشكيل المجالس الشعبية المحلية تمثيل أكبر فئة ممكنة من الهيئة الناخبة.

يعتبر النظام الانتخابي السبب الرئيسي وراء ضعف مركز المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، حيث لم يجتهد المشرع الجزائري في اختيار المنتخبين وأطلق شروط الترشح بما يفتح المجال لجميع فئات المجتمع بغض النظر عن تكوينهم السياسي ومدى كفاءتهم العلمية، كما اعتمد المشرع نمط التمثيل النسبي كأسلوب لتوزيع المقاعد، وهو ما يؤدي إلى تركيبة مختلطة داخل المجالس، تجعل من اتخاذ القرار أمرا صعبا وتفتح المجال أمام الصراعات والإنسدادات، بداية من تنصيب الهيئة التنفيذية، وبالتالي كيف يمكن لمجلس يبدأ عهده الانتخابية بصراع وعجز في انتخاب نواب الرئيس أن يضطلع بشؤون المواطن ويسهر على تلبية حاجياته؟

ضبط المشرع مسألة تسيير المجالس الشعبية المحلية، سواء من حيث اجتماعاتها أو نصاب التصويت على أعمالها، إلا أنها تصدم بالعديد من الإشكاليات وفي مقدمتها غياب التركيبة السياسية المستقرة، وهو ما دفع بالمشرع إلى السعي نحو تفادي تأثيرات هذه الوضعية من خلال إقرار جملة من

القواعد على غرار اشتراط الأغلبية البسيطة لصحة أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن مدى مشروعية مداوات المجالس البلدية والولائية التي لا تمثل حتى أغلبية أعضائها؟

تقوم اللامركزية الإدارية على احترام المصالح المحلية المتميزة بإسناد إدارة الشؤون المحلية لسكان الإقليم عن طريق الانتخاب، لهذا يعتبر اتجاه نية المشرع الجزائري إلى منح الوالي اختصاص تحديد جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي مساس صارخ بمبادئ اللامركزية، وتعدي على مركز المجلس الولائي الذي كان من المفترض أن يشرف على تحديد أولوياته بناء على احتياجات الساكنة وبعيدا عن تدخل السلطة المركزية.

كرس المشرع الجزائري بموجب قوانين الجماعات الإقليمية مبادئ الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية، من خلال النص على مجموعة من الآليات التي تضمن إشراك المواطن في صنع القرار المحلي، كما نص التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى إلزامية تفعيل الديمقراطية التشاركية على مستوى هذه الهيئات، وقد لا يجادل أحد في القيمة المضافة التي يمكن أن تتأتى عن مساهمة كافة الأطراف المهمة والمعنية بقضايا الشأن العام، في إعداد وتنزيل السياسات العمومية، كمبدأ عام، ذلك أن هذا الأمر يظل مطلوبا ومستحبا بل إنه يعكس الممارسة الديمقراطية، غير أن الإشكال يطرح بصدد كفاية النصوص القانونية على تجسيد التسيير الجوّاري للمجالس المحلية، وكذا حول كيفية تنزيل هذا المبدأ.

تعرض تفعيل المقاربة التشاركية في إدارة الشأن العام المحلي، العديد من التحديات والإكراهات، وفي مقدمتها قصور الإطار القانوني الذي أضفى المشرع الجزائري من خلاله على جميع الآليات التي تبناها لتكريس هذه المقاربة الطابع الاختياري، ما يجعل تطبيقها متوقف على رغبة المجالس المحلية، بالإضافة إلى إغفاله العديد من المبادئ الأساسية، ضف إلى ذلك إشكالية المجتمع المدني الجزائري، كلها إشكاليات حالت دون فعالية الآليات التشاركية وجعلت منها مجرد مبادئ صورية لا تكفل الإدماج الفعلي للمواطن في صنع القرار المحلي.

يبقى ربح رهان الحكامة المحلية مرهون بتحقيق مجموع من الشروط والآليات، ومن أبرزها تمكين المجالس الشعبية المحلية بمجموعة من الاختصاصات التي تكفل الاهتمام اللازم بحاجيات ومتطلبات المواطنين، وكذا مد هذه الهيئات بالوسائل الضرورية لمباشرة مهامها، كما أن نجاحها يتوقف على حجم الحرية التي يتمتع بها المجلس في مواجهة سلطة الوصاية.

الباب الثاني : صلاحيات المجالس الشعبية المحلية:

بين التحديات وضرورة تفعيل التسيير

اللامركزي

الباب الثاني:

صلاحيات المجالس الشعبية المحلية: بين التحديات وضرورة تفعيل التسيير اللامركزي

يعتبر النظام اللامركزي اختيارا ثابتا في تسيير الشؤون المحلية، باعتباره خيارا يرمي من حيث فلسفته وأبعاده إلى إرساء قواعد الديمقراطية كوسيلة لتحقيق التنمية، وهو ما يفرض عليه أن يكون مواكبا لمختلف التطورات والتحولات التي يعرفها المجتمع حتى يستوعبها ويتماثل معها، ويستطيع تلبية حاجيات الجماعات على الصعيد الإداري أو التنموي⁽¹⁾.

ومما لا شك فيه، أن الجزائر شأنها كباقي الدول السائرة في طريق النمو، تضع إشكالية التنمية المحلية والمستدامة في عمق انشغالاتها وأولوياتها، خاصة وأن الدولة أصبحت تراهن على الجماعات الإقليمية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، عبر تجديد ترسانتها القانونية، وتوسيع لائحة اختصاصاتها، وتأهيلها حتى تكون قادرة على استقطاب المشاريع الإنمائية، وعلى هذا الأساس خول المشرع الجزائري للمجالس الشعبية المحلية مجموعة من الاختصاصات تكفل لها التدخل في شتى الميادين المحلية، كما رصد لها مجموعة من الوسائل -البشرية والمالية- التي تكفل لها التدخل ومباشرة الاختصاصات وتسيير الشؤون العمومية، وفي المقابل أخضعها لنظام رقابي يطال جميع المجالات حفاظا على وحدة الدولة وحماية لمشروعية تصرفات المجالس الشعبية المحلية.

إن نجاح المجالس الشعبية المحلية في مباشرة اختصاصاتها مرهون بمدى كفاية الموارد المتاحة لها، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة محلية معينة، ومهما كانت صلاحياتها التقريرية على مجالات اختصاصاتها، فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات يفرغ الاستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى⁽²⁾، ويجردها من أي دور مستقل في مجال التنمية، كما لا يستقيم عمل هذه الهيئات دون موارد بشرية مؤهلة من شأنها المساهمة فعلا في تسيير الشأن العام المحلي وبناء مشروع مجتمعي متكامل قائم على الوفاق والتشارك والتعامل الديمقراطي.

ينعكس النظام الانتخابي الجزائري المعتمد في تشكيل المجالس الشعبية المحلية سلبا على أداء هذه الهيئات، نتيجة مخلفاته التي تؤدي إلى مجالس غير مستقرة ومنتخبين غير قادرين على التسيير، الأمر الذي يضعف مركز هذه الهيئات ويجعل من سلطة الوصاية في مركز متميز، غير أن نظام

(1) - سميرة جبادي، الحكامة الجيدة وتسيير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل بمكناس (المغرب)، 2013-2014، ص 173.

(2) - انظر: المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصر سابق، ص 7. والمادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 9.

الرقابة الإدارية المفروضة على المجالس الشعبية المحلية لا يتأثر بمخرجات النظام الانتخابي فحسب بل يتحكم في عقلته مجموعة من المسائل الأخرى كذلك، بحيث تزداد الرقابة شدةً بما يهدر مقومات النظام اللامركزي، كلما أغفل المشرع مسألة تحديد الاختصاصات بين الدولة والجماعات الإقليمية بشكل دقيق، كما تؤدي محدودية الموارد المالية إلى تكريس التبعية والخضوع ومن ثم تحويل المجالس المنتخبة إلى هيئات قاصرة فاقدة لروح المبادرة والإرادة.

إذا كانت المجالس الشعبية المحلية تلعب دورا مهما في تحقيق التنمية المحلية في شتى مجالاتها، فإن الممارسة العملية أثبتت وجود العديد من مظاهر القصور في أداء هذه الهيئات للدور المنوط بها في تحقيق التنمية، وعليه فإن تشخيص هذه الإشكاليات يقتضي البحث أولا في اختصاصات هذه الهيئات ومدى نجاعة الآليات التي قررها المشرع للمجالس في هذا الصدد، مقارنة بحجم الرقابة الإدارية المقررة عليها بموجب قانوني البلدية والولاية (الفصل الأول).

أضحت المجالس الشعبية المحلية فضاءً قانونيا وسياسيا، يتم فيه التعبير عن حاجيات ساكنة محلية في تزايد مستمر، الأمر الذي يطرح تحديا أمام المجالس لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث لم يعد بإمكانها أن تبقى حبيسة الوضع الحالي الذي أدى إلى إضعاف مركزها وتجريدها من كافة الصلاحيات عمليا، بل يجب عليها أن تتجه نحو نظم تقسح المجال باعتماد وسائل تسييرية جديدة، تستند على مبادئ الحكامة الجيدة، التي من شأنها إنعاش التنمية المحلية المستدامة.

إن التفكير في تعزيز مركز المجالس الشعبية المحلية وخلق آليات جديدة لتسيير هذه الهيئات تضمن لامركزية أكثر في إدارة الشأن العام المحلي، أضحي في الوقت الراهن أكثر من ضرورة، نتيجة تنامي أدوار هذه الهيئات، وعلية تقتضي مسألة بناء مجالس منتخبة تتسجم مع متطلبات التنمية ومحدداتها، اعتماد مقارنة إصلاحية شاملة يكون أساسها عصنة هذه الهيئات، من خلال إعادة الاستقرار لتركيبه المجالس والاجتهاد في انتقاء المورد البشري المحلي وعصنة طرق التسيير واعتماد وسائل حديثة تكفل تحقيق التنمية المنشودة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية ونظام الرقابة عليها

لا شك أن إقرار المنظومة القانونية الجزائرية لمبدأ التسيير الحر للوحدات المحلية واعتباره حجر الزاوية واللبنة الأساس فيما يتعلق بتحديد معالم الإطار التنظيمي للجماعات الإقليمية، يتماشى وجوهراً اللامركزية الإدارية القاضي بإسناد الشؤون المحلية لهيئات منتخبة من طرف سكان الجماعة المعنية، عن طريق منحها مجموعة من الصلاحيات، مع ضمان حقها في ممارسة تلك الصلاحيات بشكل مستقل ووفق منظور متحرر، الأمر الذي يجعل من الجماعات الإقليمية رهانا أساسيا لتفعيل مقومات التنمية سواء في أبعادها الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية، ويجعل من هذه المؤسسات المسؤول عن تلبية حاجيات الساكنة وتحقيق تطلعاته⁽¹⁾.

تباشر المجالس الشعبية المحلية جزء من مهام السلطة التنفيذية في نطاق مستوى إقليمي محدود، ولا اختلاف في أن نجاح هذه المجالس في القيام بالمهام الموكلة إليها يتوقف على كيفية تنظيم هذه المجالس وأسلوب اختيار أعضائها، كما يتوقف على حجم الاختصاصات التي تباشرها ومدى توافر الوسائل التي تعينها على مباشرتها على الوجه الكامل، ويشير مفهوم الاختصاصات المحلية إلى مجموع المهام والسلطات التي يتم إسنادها للجهات الإقليمية لتوليها وإدارتها، وترتبط مسألة استقلالية المجالس المحلية ارتباطا طرديا بموضوع الاختصاصات الممنوحة لها، فكلما زاد مدى ودرجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية، وعلى هذا الأساس يعد الاختصاص شرط ضروري لتدعيم وتجسيد مفهوم الاستقلالية المحلية وبدونه تفرغ اللامركزية من محتواها⁽²⁾.

منح المشرع الجزائري بموجب قوانين الجماعات الإقليمية الهيئات التداولية للمجالس الشعبية البلدية والولائية جملة من الصلاحيات التي تسهر على أدائها وتنفيذها (المبحث الأول)، كما منح المشرع الهيئات التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية عدّة اختصاصات تطل جميع مجالات التسيير، من أجل تحقيق التنمية على كل الأصعدة والاستجابة إلى كل التطورات الراهنة (المبحث الثاني)، وسعيا من المشرع إلى ضمان عدم خروج هذه الوحدات عن المبادئ والبرامج المسطرة من قبل الدولة قصد تحقيق تنمية محلية ومن ثم وطنية شاملة، جعل هذه الهيئات تحت وصاية السلطة المركزية، من خلال فرض نظام رقابي على أعمال المجالس المحلية إضفاءً للمشروعية على جميع تصرفاتها، وتزداد شدة الوصاية لتصل درجة إنهاء العضوية للمنتخب المحلي أو إعدام العهدة الانتخابية للمجلس عن طريق الحل، الأمر الذي قد يزعزع استقرار هذه الوحدات ويكسر تبعيتها ويفرغ مبدأ التسيير الحر من مضمونه (المبحث الثالث).

(1) - عبد العلي عدنان، (مقاربة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التسيير الحر: الجهة نموذجا)، المجلة المغربية للقانون

الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-2017، 3، ص 139.

(2) - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2010، ص 27.

المبحث الأول: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية كهيئة تداولية

تقوم نظرية الإدارة المحلية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة التي تمارس عملها بكل استقلالية⁽¹⁾، حيث يعتبر الاستقلال الوظيفي من أهم شروط نجاح المجالس الشعبية المحلية في تحقيق أهدافها، من خلال اضطلاعها بسلطات فعلية تمكنها من إدارة شؤون المواطنين، مع تمتعها بسلطة البت واتخاذ القرار في المسائل المحلية.

تثير مسألة توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية العديد من الإشكاليات، لأن تحديد تلك الاختصاصات ليس بالأمر الهين نظرا للتداخل الكبير بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية، وعليه فإن دراسة موضوع الصلاحيات التي تضطلع بها المجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري، يفرض علينا التطرق أولا إلى المعيار الذي اعتمده المشرع للتمييز بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية، وكذا الأسلوب الذي أخذ به لتوزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية (المطلب الأول)، ومن ثم لا بد من تحديد الصلاحيات والاختصاصات التي خولها القانون للمجالس الشعبية البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية في الدولة، والهيئة الأقرب من المواطن ومن انشغالاته (المطلب الثاني)، وعلى غرار المجلس البلدي؛ يتدخل المجلس الشعبي الولائي في العديد من المجالات بموجب جملة من الصلاحيات التي يتمتع بها والتي يتعين عليه أن يكرس مجمل نشاطه لتحقيقها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: أسس تحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

تمارس المجالس الشعبية المحلية أعمالا باعتبارها مصالح وحاجات تهم سكان منطقة محلية معينة دون سواهم، وبذلك فهي مختلفة عن المهام القومية ذات الأهداف التي تتعدى المستوى المحلي، ورغم أن القانون هو الفيصل في تحديد ما هو محلي من الاختصاصات وما هو قومي، إلا أن هناك اعتبارات معينة تؤخذ بعين الاعتبار عند تحديد الاختصاصات كحاجة المرفق للأموال، أو الخبرة والكفاءة الفنية والإدارية، ومتطلبات حسن الإدارة، ومدى شمول الخدمات التي يقدمها فيما إن كانت تعم كافة سكان الدولة أو تخص فئة معينة، وبشكل عام يعتبر معيار التمييز بين الشؤون ذات الطبيعة المحلية والشؤون ذات الطبيعة الوطنية مسألة ضرورية لا بد من التفصيل فيها (الفرع الأول)، كما أن توزيع الوظيفة الإدارية يثير مسألة ثانية لا تقل أهمية عن الأولى وهي الأساليب المعتمدة في توزيع

(1) - تعتبر الاستقلالية العمود الفقري والدعامة الأساسية لإرساء دولة القانون، وهي الضمان الحقيقي لممارسة الوظائف بكل حرية، تعرف على أنها صفة تجعل الهيئة بعيدة عن أية تبعية للغير خاصة الهيئات العمومية، بحيث لا تتلقى الأوامر والاقتراحات من أية جهة، تتخذ القرارات وتشرف على أداء مجموعة من الصلاحيات بكل حرية.

- Georges Dellis, **Droit pénal et droit administratif: L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris (France), 1997, P 83.

الاختصاصات (الفرع الثاني)، ومن ثم لا بد من تحديد الأسلوب الذي لجأ إليه المشرع لتحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: معيار توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمجالس الشعبية المحلية

إن الغاية الأساسية في البحث عن معايير التمييز بين المصلحة القومية والمصلحة المحلية هو تحديد معالم واضحة بين اختصاصات السلطة المركزية من جهة واختصاصات الإدارة المحلية من جهة أخرى، فهذه الأخيرة ليست نداءً للجهاز المركزي ولا تعمل معها على التضاد، وهذا الفهم المغلوط للإدارة المحلية يتقاطع مع الفلسفة الأساسية التي تنطلق منها اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري، والذي يقوم على أساس توثيق الجهود الرسمية والشعبية للارتقاء بواقع الوحدات الإدارية بحيث تكون المجالس المنتخبة هي المعاون للسلطة المركزية في القيام بأعبائها وتجعل الأخيرة تتفرغ للمصالح العامة القومية الأكثر أهمية⁽¹⁾.

يعتبر معيار التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية من أكثر المسائل غموضاً ونسبيةً، حيث اختلف الفقه في تحديد المعيار الملائم، فمنهم من أخذ بمعيار مدى قابلية المرفق العام للتجزئة من عدمه، فالاختصاصات التي لا تقبل التجزئة، ولا يمكن توزيعها بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية تبقى من اختصاص السلطة المركزية، كمرفق الجيش والقضاء، واعتمد جانب آخر من الفقه على المعيار الإقليمي أو الجغرافي، فتكون المصالح محلية إذا كانت تتصل بإقليم معين دون غيره، وتكون وطنية إذا كانت تتعلق بإقليم الدولة ككل⁽²⁾.

كما اعتمد جانب آخر من الفقه على المعيار المادي الموضوعي فالمصالح التي تمس الأمة في كيانها الشامل باعتبارها كتلة واحدة يجب أن تتولاها السلطة المركزية كمرفق الأمن والشؤون الخارجية، فالمرفق التي يستلزم نجاحها وحسن تنفيذها أن تسيّر في كل أرجاء الدولة على وتيرة واحدة يجب أن تناط بالجهاز المركزي، لأنه إذا كان في توزيع العمل قوة فإن في توحيد وإدماجه في بعض المسائل قوة أكبر، أما الوحدات المحلية فتعهد إليها المصالح التي تهتم أهل الإقليم والتي تمس حياتهم اليومية بطريقة مباشرة أو التي تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للسلطة المركزية القيام بها، كما تعهد إليها المصالح التي يتطلب حسن تنفيذها مباشرتها من المعنيين بها نظراً لخصوصية كل منطقة.

(1) - سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة (مصر)، 2014، ص 113.

(2) - مصطفى كراجي، (أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، عدد 02، 1996، ص 356.

ما يلاحظ على كل هذه المعايير وغيرها⁽¹⁾، أنها جاءت مبهمة وغير واضحة، فإذا نظرنا إلى معيار مدى قابلية المرفق للتجزئة نجده غير واضح بحيث لم يحصر الفقه المجالات القابلة للتجزئة والتي لا يجوز تجزئتها، وإذا نظرنا من زاوية ما يهم سكان الدولة أو الأمة ككل وما يهم سكان مجموعة محلية، نجد صعوبة في فهم تقسيم المصالح إلى محلية ووطنية بالنظر إلى أن الكثير منها تتحمل البعدين المحلي والوطني معا، فلا يقوم أحدهما إلا بقيام الآخر والعكس صحيح.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أنه من الصعب وضع معيار فاصل للتمييز بين ما هو محلي وما هو وطني، فهي تختلف من دولة إلى أخرى وتتغير حسب الزمان والمكان، فما يعد مرفقا قوميا في دولة نامية قد لا يعد كذلك في دولة متطورة، كما أنه وفي نفس الدولة قد تتغير النظرة إلى طبيعة الاختصاص وتصنيفه من فترة إلى أخرى، فما هو محلي حاليا قد يصبح وطني لاحقا، كما تجدر الإشارة إلى أهمية الاعتبارات السياسية في كثير من الأحيان، إذ يلاحظ أن ما يدخل في إطار الشؤون المحلية يضيق عادة حينما تسعى السلطة المركزية الحاكمة إلى السيطرة على مختلف أجزاء الدولة⁽²⁾.

لهذا، خلص أغلبية فقهاء القانون الإداري إلى أن ليس هنالك معيار للتمييز بين الاختصاصات، فليست هناك مهام بطبيعتها محلية وأخرى بطبيعتها قومية، فسياسة الدول وتشريعاتها وقضاؤها هي التي تحدد ما يعتبر في مرحلة ما محليا، وهي التي تقرر التنازل عن قدر معين أو عن غيره من الوظائف لصالح الأجهزة المحلية، فالدولة هي التي تختار من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه فتجعله محليا.

وعليه، فالمشروع هو من يضيف لوحده هذه الصفة أو تلك على نشاط ما، مراعيًا في ذلك ظروف الدولة، فلسفتها، مدى تطور الإدارة اللامركزية، وقدرة أجهزتها على انجاز الصلاحيات المخولة لها، ومرتكزا على عدة عوامل تقنية (مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم)، مالية (توفر الموارد المالية اللازمة)، وبشرية، وبطبيعة الحال فإن هذه العوامل تتغير من مرحلة تاريخية إلى أخرى وحسب ظروف المجتمع، وعليه فإن تحديد حجم الشؤون المحلية هي مسألة دستورية وقانونية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة المتأثرة بالعوامل السالف الإشارة إليها⁽³⁾.

وبالرجوع إلى المشروع الجزائري، نجده يؤكد هذا الطرح، فباستقراء النصوص القانونية نجدها لا تحدد مفهوما للشؤون المحلية بل تترك مسألة توزيع الاختصاصات بين المجالس الشعبية المحلية

(1) - لمزيد من التفصيل حول الاتجاهات الفقهية التي حاولت إيجاد معايير يمكن من خلالها التمييز بين الاختصاصات، راجع في هذا الصدد: سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

(2) - محمد علي الخاليلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2009، ص ص 46، 47.

(3) - مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة)، مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 3، جانفي-جوان 2003، ص 44.

والدولة للقوانين المعمول بها، وهي المسؤولة عن تحديد اختصاصات الوحدات المحلية، وما يبين ذلك نص المادة 17 من الدستور والتي جاء فيها: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"، وكذلك المادة 103 من قانون البلدية والتي جاء فيها: "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطارا للتعبير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

إن المشرع هو الذي يمنح ويقرر مجموعة الاختصاصات التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية، حيث نصت المادة 3 من قانون البلدية والتي على أن: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون"، وكذلك المادة الأولى في فقرتها الخامسة من قانون الولاية والتي جاء فيها: "وتتدخل في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون".

اعتبر المشرع الجزائري الصلاحيات التي تدخل ضمن الوظيفة الإدارية والتي تهدف إلى تلبية حاجيات المواطنين وتحقيق التنمية، سواء كانت ممارسة من السلطة المركزية أو من الهيئات اللامركزية شؤوننا عامة، وما الصلاحيات التي تمارسها المجالس الشعبية المحلية إلا جزء من هذه الشؤون العمومية، وعليه فإن إطلاق المشرع لصلاحيات هذه الوحدات ما هو إلا اعتراف بعدم وجود معيار للتمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية⁽¹⁾، فكل الهيئات في الدولة مهما كانت طبيعتها تضطلع بالصلاحيات التي يقررها ويمنحها لها القانون والتي تهدف في مجملها إلى تسيير الشؤون العامة.

الفرع الثاني: أساليب تحديد الاختصاصات

إذا كنا قد اتفقنا أن المشرع هو الذي يحدد اختصاصات الهيئات المحلية وما يجب أن تقوم به من واجبات لخدمة المواطنين القاطنين ضمن حدودها، فإن هذا الأمر تتصل به مسألة شكلية تتعلق بكيفية تحديد هذه الاختصاصات⁽²⁾. يشير الفقه في هذا السياق عادة إلى أسلوبين رئيسيين لتحديد اختصاصات الهيئات المحلية؛ الأسلوب الانجليزي الذي يحدد اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر (أولا)، وكذا الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على تحديد الاختصاصات بشكل عام (ثانيا).

أولا: الأسلوب الإنجليزي (الأسلوب المقيد)

وهو الأسلوب⁽³⁾ الذي تتحدد وفقه اختصاصات المجموعات المحلية على سبيل الحصر من طرف المشرع، بحيث يعتبر مصلحة محلية تتولاها المجالس المحلية كل ما نص عليه المشرع بأنه من

(1) - نجلاء بوشامي، مرجع سابق، ص ص 160، 161.

(2) - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 47.

(3) - طُبق هذا الأسلوب لأول مرة في إنجلترا، ثم انتهج من طرف العديد من الدول على غرار إيطاليا التي نجد دستورها يحدد صلاحيات الأقاليم الإيطالية على سبيل الحصر وبشكل دقيق، لمزيد من التفصيل راجع في هذا الصدد:

اختصاص هذه الهيئات، وفي المقابل تعتبر مصلحة وطنية تتولاها السلطة المركزية كل الاختصاصات التي لم يمنحها القانون صراحة للوحدات المحلية.

وتلتزم المجالس الشعبية المحلية وفق هذه الطريقة بحدود الاختصاصات المخولة لها قانوناً، بحيث لا يمكن لأي هيئة مباشرة أية اختصاصات مهما كانت طبيعتها، إلا إذا كان حقها في ذلك يستند إلى نص قانوني وإلا كان عملها باطلاً بمقتضى مبدأ تعدي الاختصاص⁽¹⁾، وعليه فإن التوسيع من اختصاصات المجالس الشعبية المحلية وفق هذا النموذج أو تعديلها، يتطلب إصدار تشريع جديد في هذا الخصوص⁽²⁾.

للأسلوب الحصري في تحديد الاختصاصات عدة مزايا أهمها:

- مما لا شك فيه أن رسم معالم اختصاص الإدارة المحلية ينجر عنه معرفة الإدارة باختصاصاتها بشكل واضح ودقيق، كما أن الحصر يعود بالفائدة على المجالس المحلية فلا يتقل كاهلها باختصاصات عامة وشاملة قد ترهقها على القيام بأدنى الخدمات، دون أن ننسى أن الحصر يقضي على ظاهرة تنازع الاختصاصات بين الجهاز المركزي والإدارة المحلية وينظم العلاقة بينهما، ويجعل من الموضوعات التي لم تخول صراحة للجماعات الإقليمية من اختصاص السلطة المركزية بصورة تلقائية⁽³⁾.

- تمنح الاختصاصات للمجالس الشعبية المحلية وفق هذا الأسلوب، ضمن إمكانيات ومقدرة هذه الهيئات من الناحيتين البشرية والمادية، مما ينعكس إيجاباً على الخدمات والمشاريع والأعمال التي تضطلع بها هذه الوحدات والتي من الممكن القيام بها ببسر وعلى أكمل وجه، ومن أهم النتائج المترتبة على هذه الخاصية جعل اختصاصات الجماعات المحلية غير متماثلة وغير موحدة في جميع الأقاليم، حيث تختلف من منطقة لأخرى بحسب خصوصية كل منها، وكل منطقة تمنح لها الصلاحيات التي تتماشى مع أوضاعها وظروفها⁽⁴⁾.

مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية - فلسفة الإدارة المحلية -، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1971، ص 156.

(1) - خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة - المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن -، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 1993، ص 174.

(2) - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 130.

(3) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 228.

(4) - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2004، ص 191.

- يسمح التحديد الدقيق والحصري لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية في التضييق من رقابة الوصاية المفروضة على هذه الهيئات، حيث تتمتع المجموعات المحلية باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف بسيط على الوحدات المحلية أثناء مباشرتها لاختصاصاتها واتخاذها لقراراتها، فإذا ما استثنينا حق الجهاز المركزي في طلب إلغاء أعمال الإدارة المحلية الصادرة تجاوزا للقانون والتي يفصل فيها من طرف القضاء، فإن نطاق الرقابة لا يكاد يتجاوز إجراء التفتيش، مما يضمن حرية أكبر للمجالس المحلية ويكفل استقلالها⁽¹⁾.

رغم كل الإيجابيات التي يمتاز بها هذا الأسلوب في توزيع الاختصاصات من وضوح وتمتع الهيئات المحلية بحرية واسعة في اتخاذ القرارات، إلا أنه لا يخلو من العيوب، فتقييد حرية الهيئات المحلية وحصرها في حدود الاختصاصات الممنوحة لها من شأنه أن يشكل عائقا أمام حق المبادرة المحلية، فقد تكون هناك أمور مهمة ولا تستطيع الإدارة المحلية إنجازها لعدم نص القانون على ذلك، كما أن الحاجة لاستصدار التشريعات الجديدة عند محاولة زيادة الاختصاصات المحلية أو تعديلها من شأنه أن يشكل ضغطا متزايدا على الهيئات التشريعية المسؤولة من جهة⁽²⁾، ومن جهة أخرى مسألة إصدار القوانين أو تعديلها تفرض العديد من الصعوبات العملية سواء من حيث الوقت أو الإجراءات⁽³⁾.

ثانيا: الأسلوب الفرنسي (الأسلوب العام)

على عكس الأسلوب الانجليزي، يجعل هذا النظام اختصاصات المجموعات المحلية عاما ومطلقا، حيث يعترف للإدارة المحلية بممارسة جميع الاختصاصات التي تمس الشؤون المحلية إلا ما أستثنى منها بنص خاص وجعلها من صلاحيات السلطة المركزية⁽⁴⁾، وتعتبر فرنسا من أكثر الدول تطبيقا لهذا الأسلوب، حيث جعل المؤسس الدستوري الفرنسي جميع الأعمال التي يمكن مباشرتها بشكل أسهل وأفضل محليا من اختصاصات الإدارة المحلية⁽⁵⁾، مما يفيد أن الجماعات المحلية تتمتع بأهلية

(1) - محمد بوجيدة، (تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المملكة المغربية، عدد 78، 2008، ص 391 وما بعدها.

(2) - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 131.

(3) - سامي جمال الدين، مرجع السابق، ص 192.

(4) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 227.

(5) - L'article 72/2 De la constitution française, **Op.cit**, Dispose: « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon ».

- لمزيد من التفصيل حول الأسلوب العام في توزيع الاختصاصات وتطبيقاته في التشريع الفرنسي، راجع في هذا الصدد: هشام بليح، (تجربة الجهوية الموسعة في فرنسا)، سلسلة اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 11-12، 2011، ص 136 وما بعدها.

عامة للتدخل وللتقرير وليس من الضروري تعداد صلاحياتها واختصاصاتها بل تكتفي القوانين بتحديد المبادئ العامة التي تحكم هذا الاختصاص (1).

يقوم المعيار العام على مجموعة من الدعائم المميزة له، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- يمنح هذا النموذج مرونة كبيرة للهيئات المحلية في تحديد الاختصاصات التي يتوجب عليها القيام بها في حدودها الممكنة، حيث تختص الجماعات الإقليمية بجميع الشؤون التي تهم سكانها، وقراراتها الصادرة بهذا الخصوص واجبة النفاذ والسريان دون أي تدخل للسلطة المركزية إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع (2)، مما يساهم في إشباع حاجات المواطنين المتغيرة والمتطورة ومعالجة كل القضايا الطارئة التي تهم الشأن العام المحلي بطريقة سريعة دون الحاجة للعودة إلى السلطة التشريعية وتأطير العمل بنص قانوني محدد، كما أن هذا الأسلوب يزيد من قدرة المجالس المحلية على الإبداع والابتكار في شتى المجالات (3).

- يتلاءم هذا الأسلوب مع فكرة الاستقلالية القائمة على مبدأ إطلاق الاختصاصات، لما يحققه من حرية واسعة للجماعات المحلية في ممارسة صلاحياتها، كما يخفف العبء عن السلطة التشريعية في سن القوانين لمنح الاختصاصات المحلية بين الحين والآخر (4)، بل وأكثر من ذلك يسمح التوزيع المتكافئ للصلاحيات والمهام بين مختلف الهيئات المحلية في تحقيق الاستقرار التوازن بينها.

- إذا كان هذا الأسلوب يترك للمجالس المحلية ذاتها تحديد المسائل ذات الأهمية وذات الطابع المحلي والتي تدخل في اختصاصها، إلا أن سلطتها في هذا السياق ليست أمراً مطلقاً بل تخضع لمجموعة من الضوابط والقيود لعل أهمها رقابة الحكومة المركزية، حيث تباشر الوحدات المحلية مهامها تحت إشراف ورقابة الجهاز المركزي، الذي يعتبر سلطة وصية عليها، وتعد هذه الرقابة مشددة مقارنة بتلك التي تخضع لها الهيئات المحلية في ظل المعيار الحصري (5).

(1) - المكي السراجي، (السلطة التنظيمية للجماعات الترابية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-2017، 3، ص 55.

(2) - Mabileau (Albert) Dir, **Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation**, édition A.Pedone, Paris (France), 1983. P 492.

(3) - محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 48.

(4) - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 29.

(5) - تعتبر مسألة الرقابة على الهيئات المحلية من أهم دعائم ومرتكزات الأسلوب العام في تحديد الاختصاصات، فتمتع الإدارة المحلية بصلاحيات واسعة لا يعني أنها استقلت استقلالاً تاماً عن الدولة، بل تظل خاضعة للرقابة التي يحدد القانون أشكالها وصورها وحالات إعمالها، مما يجعل منها أشد من تلك التي تمارس على الإدارة المحلية في ظل الدول التي تأخذ بالأسلوب المقيد في تحديد الاختصاصات، لمزيد من التفصيل حول طبيعة الرقابة الممارسة على الإدارة المحلية وفق النموذج الفرنسي لتوزيع الاختصاصات، وكذلك وفق الأسلوب الانجليزي الذي تعتبر الرقابة في ظله

يحقق المعيار العام العديد من الإيجابيات، إلا أن ما يعيب هذا الأسلوب هو عدم الدقة والوضوح مما قد يؤدي في كثير من الأحيان إلى خلق حالة من تنازع الاختصاص بين السلطات المركزية والسلطات المحلية وذلك لغياب النص التشريعي الذي يحدد بالضبط وبدقة الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاص الهيئات المحلية⁽¹⁾، كما أن غموض الوظائف قد يؤدي إلى عدم تحرك الجماعات الإقليمية إلا بناء على تعليمات الإدارة المركزية، خاصة في ظل الهيئات التي يفتقد مسيرتها للخبرة والكفاءة اللازمة.

كما أن عمومية وإطلاق صلاحيات الإدارة المحلية قد تؤدي إلى جانب خلق نوع من الحساسية والاحتكاك مع السلطة المركزية، إلى إرهاق الإدارة المحلية عند قيامها بمهامها ووظائفها ولربما لا يمكنها القيام بأدنى الواجبات⁽²⁾، مما يؤدي إلى إهدار مصالح المواطنين وعدم تلبية حاجياتهم، خاصة إذا كانت الاختصاصات العامة الممنوحة لهذه الوحدات لا تتلاءم مع إمكانياتها المادية والبشرية.

بالإضافة إلى ما سبق، يكون الاعتراف بالمصالح المحلية في ظل الأسلوب الفرنسي مرهون بوجود رقابة تمارس من قبل سلطة الوصاية، حيث تكون هذه الرقابة شديدة الوطأة مما يحد من مزايا ومرونة هذا الأسلوب، فهي لا تروم فقط منع الجماعات من التناول على اختصاصات باقي الأشخاص المعنوية الخاصة والعامة، بل تروم كذلك تمكين السلطة المركزية من وسائل تحديد الاختصاصات التي تقبل تفويضها كيفما تشاء⁽³⁾، والتي بإمكانها أن تضيق وتوسع من مجال اختصاص الشريك المحلي بكل حرية.

ما تجدر الإشارة إليه أن توزيع الاختصاصات يتأثر بالعديد من الاعتبارات وفي مقدمتها النظام السياسي المتبع في الدولة، أما بالنسبة للأساليب المتبعة فيظهر الفارق بينها أنه نظري أكثر منه عملي، فإذا كان الأسلوب الانجليزي يقيد ويضبط عمل الجماعات الإقليمية باختصاصات محددة مما يمس بمبدأ التسيير الحر فإنه يمنح حرية أكبر لهذه الهيئات في أداء تلك الصلاحيات وتنفيذها على أكمل وجه، نظرا لأخذه بعين الاعتبار العديد من المسائل وفي مقدمتها تناسب الصلاحيات مع حجم الإمكانيات المتاحة بالإضافة إلى عدم تشديد رقابة الوصاية، عكس الهيئات المحلية في الأسلوب الفرنسي التي تخضع لرقابة واسعة، قد تمس بمبدأ التسيير الحر للشؤون المحلية، رغم ما يكرسه هذا الأسلوب من مميزات وإيجابيات عديدة.

محدودة النطاق، راجع في هذا الصدد: مليكة الصروخ، القانون الإداري - دراسة مقارنة -، الطبعة السادسة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2006، ص 93 وما بعدها، خصوصا ص 95.

(1) - محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص 48.

(2) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 228.

(3) - Guy Melleray, **La Tutelle de l'État sur les communes**, Éditeur: Sirey, Paris (France), 1981, P 35.

الفرع الثالث: أسلوب المشرع الجزائري في توزيع الصلاحيات

إن تحديد الأسلوب الذي انتهجه المشرع في توزيع الاختصاصات ليس بالأمر البسيط، فمبدئياً يبدو أن المشرع الجزائري اتبع الاتجاه اللاتيني (الفرنسي) في تحديد اختصاصات المجالس الشعبية البلدية والولائية، حيث حدد مهام ووظائف هذه الوحدات في أغلب المجالات بطريقة عامة وشاملة، من خلال النص على مبادئ فضفاضة تكتفي بتحديد الإطار العام للنشاط دون الولوج إلى التفاصيل، غير أن بعض النصوص القانونية تبين أن المشرع تبني الأسلوب الأنجلوسكسوني.

فباستقراء أحكام المادتين⁽¹⁾ الثالثة من قانون البلدية والأولى من قانون الولاية يظهر أن المشرع قد حدد صلاحيات المجالس المحلية على سبيل الحصر، بحيث لا يجوز للمجلس الشعبي البلدي والولائي ممارسة أي اختصاص ما لم يمنحه لهم القانون، غير أنه بالاطلاع على المواد اللاحقة في كل من قانون البلدية وقانون الولاية⁽²⁾، يظهر أن المشرع قد حدد الإطار العام لصلاحيات البلدية والولاية وفي المقابل ترك لها حرية المبادرة واتخاذ القرارات المناسبة لمعالجة قضايا السكان والتنمية.

وعليه فإن اختصاص الجماعات الإقليمية في الجزائر يطال كل ما يهم الشؤون المحلية، وقد كرس هذا المبدأ بشكل واضح في قانون الولاية، حيث نصت المادة 76 على أن: "يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة، ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث أعضائه أو رئيسه أو الوالي"؛ مما يظهر بشكل صريح أن المشرع تأثر بنظام إطلاق الاختصاص في تسيير الشؤون المحلية.

بقراءة سريعة للنصوص المحددة لصلاحيات المجالس الشعبية المحلية في قانون البلدية وقانون الولاية يتأكد هذا الطرح بشكل جلي، حيث يظهر أن المشرع ألم بجميع الميادين التي تهم الحياة المحلية وجعلها من اختصاص هذه الهيئات، كما أن المشرع منح الحرية الكاملة للوحدات المحلية في اختيار الوقت المناسب لممارسة تلك الصلاحيات، فالمستشف من المواد يُظهر أن هذه الاختصاصات الموكلة للمجالس لا تعد في معظمها التزامات واجبة التنفيذ، حيث تتولى هذه الهيئات القيام بها حسب

(1) - نصت المادة 03 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 07، على ما يلي: " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون"، وكذلك جاء في الفقرة الخامسة من المادة الأولى من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 09، ما يلي: " وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

(2) - انظر على التوالي: المواد من 103 إلى 127 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص من 17 إلى 19. / المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية، المصدر السابق، ص من 16 إلى 18.

إمكاناتها المادية والبشرية ووفق المساعدات التي تقدمها لها مصالح الدولة⁽¹⁾، باستثناء بعض المجالات التي أوجب فيها المشرع على المجالس الشعبية البلدية إجبارية التدخل ومباشرة بعض المهام تحت طائلة حلول الوالي محلها⁽²⁾.

وما تجدر الإشارة إليه كذلك في هذا الصدد أن مسألة توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، لم يشر إليها المؤسس الدستوري الجزائري عبر كافة الدساتير المتعاقبة، باستثناء دستور 1976⁽³⁾، واكتفت الدساتير بالنص على أن البرلمان هو صاحب الاختصاص في تحديد صلاحيات المجالس الشعبية المحلية⁽⁴⁾.

يظهر من خلال النصوص التشريعية أعلاه أنها أخذت شكل النصوص الدستورية، ذلك أن معالجة القوانين لمسألة توزيع الاختصاصات لم تكن بالدقة اللازمة والمطلوبة، حيث لم ينص المشرع صراحة على أحقية هذه الهيئات في ممارسة كل الشؤون المحلية بكل حرية، ما يجعل الأمر يكتفه الغموض ويتركه كجمال للتفسير والتحليل، رغم أن المواد التي حددت اختصاصات هذه الهيئات جاءت بشكل عام ومطلق، الأمر الذي يجعلنا نعتبر أن المشرع الجزائري أخذ بالأسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص لكن دون توفير الضمانات الدستورية والقانونية اللازمة التي من شأنها ضمان استقلالية هذه الوحدات وحمايتها أثناء مباشرتها لمهامها.

وختاما لهذا العنصر، يمكن القول أن توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية في الدولة بشكل واضح ودقيق، يكرّس مضمون اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري⁽⁵⁾، ويترجم مبدأ الديمقراطية، الذي يقر بأن منح الاختصاص يجب أن يكون على أقرب مستوى من المواطنين، أو مكان تنفيذ القرار، وذلك من أجل تحقيق متطلبات الجودة والفعالية في تقديم الخدمات العمومية، كما أن القرب من موقع التدخل يسمح برد الفعل السريع والسرعة في اتخاذ القرارات واتخاذ أنسب الحلول وأنجعها، وأكثرها ملاءمة لحاجيات السكان.

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2004، ص 84، 85.

(2) - انظر: المواد 101، 102، 103 من قانون البلدية، مصدر السابق، ص 17.

(3) - نصت المادة 150 من الأمر رقم 76-97 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصدر سابق، ص 1319، على ما يلي: "يجوز للمجالس الشعبية البلدية وللمجالس الشعبية للولايات، أن ترفع التماسا إلى الحكومة التي يعود إليها النظر لصياغته في مشروع قانون".

(4) - جاء في المادة 140 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 26، 27، على أن: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 10... - التقسيم الإقليمي للبلاد".

(5) - Isabelle Muller-Quoy, **Le droit des assemblées locales**, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris (France), mars 2001, PP 112-118, Notamment ; P 116.

المطلب الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية البلدية

تتأثر الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية من حيث مدى الاتساع بالمعطيات والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة⁽¹⁾، فالمتصفح لأحكام قوانين البلدية الملغاة يصل إلى صحة هذا الطرح، حيث نجد اختصاصات البلدية تراجمت تراجعاً ملحوظاً خاصة من الجانب الاقتصادي في قانون 1990 مقارنة لما كانت عليه في ظل قانون 1967⁽²⁾، ولعل السبب واضح وهو التوجه السياسي والإيديولوجي للدولة المتحول من تسيير اشتراكي إلى تسيير قائم على تحرير الاقتصاد والسوق، وذلك بموجب دستور 1989 الذي تبنى من خلاله المؤسس الدستوري الجزائري خيارات سياسية واقتصادية واجتماعية جديدة مغايرة لتلك التي تبنتها الدساتير السابقة⁽³⁾.

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات واختصاصات كثيرة ومتنوعة تتعلق بجوانب مختلفة من شؤون إقليم البلدية، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يحدد صراحة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، حيث وردت في الباب الثاني من القانون تحت عنوان "صلاحيات البلدية"، الأمر الذي يفيد أن هذه الصلاحيات تضطلع بها جميع هيئات البلدية بما فيها المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾، خلافاً لمركز رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي أسند إليه المشرع جملة من الصلاحيات صراحة، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن الحكمة من وراء عدم تحديد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي بشكل واضح وصريح وسردها ضمن إطار صلاحيات البلدية التي تساهم في تحقيقها كل أجهزة الهيئة، وعن الدافع من وراء تجنب المشرع الخوض في مسألة توزيع الصلاحيات بين الجهاز التنفيذي والهيئة التداولية للبلدية؟

(1) - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 77.

(2) - في ظل النظام الاشتراكي نصت المادة الأولى من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مصدر سابق، ص 93، على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية. وتحديث البلدية بموجب قانون"، بينما بعد صدور دستور 1989 نصت المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 488، على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحديث بموجب قانون".

(3) - لمزيد من التفصيل حول صلاحيات الإدارة المحلية في ظل النظام الاشتراكي، راجع: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 172.

(4) - نصت المادة 15 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 08، على: "تتوفر البلدية على: هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي، - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، - إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

أسند قانون البلدية للمجالس الشعبية البلدية صلاحيات عديدة تطل مجالات كثيرة ومتنوعة، منها ما يتعلق بالتهيئة العمرانية والتنمية المحلية (الفرع الأول)، ومنها ما يتعلق بالشق الاقتصادي والمالي (الفرع الثاني)، كما منح المشرع جملة من الصلاحيات للمجالس البلدية والتي تندرج ضمن المجال الاجتماعي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية

إن تحقيق أهداف التنمية المحلية يتطلب التخطيط الهادف والواعي الذي يعتمد على مقومات وأسس صحيحة تضع في اعتبارها الأوضاع والحاجيات التنموية الحقيقية وتراعي ظروف كل مجتمع وخصوصيات كل منطقة⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس كلف المشرع المجلس الشعبي البلدي بمهمة أولية تتمثل في إعداد برامج التنمية السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لعهدته الانتخابية، ثم يصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية والقطاعية⁽²⁾.

ونظراً لأهمية التخطيط في مجال التنمية، يجب أن تتضمن المخططات البلدية جميع الأعمال التي تعترز البلدية القيام بها في كل ميادين التنمية⁽³⁾، ويتم اختيار هذه العمليات التي ستجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من قبل المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾، وحرصاً من المشرع على نجاح البرامج التنموية ألزم المجالس الشعبية البلدية بضرورة السهر على الاستعمال المعقول والأمثل للوسائل المتاحة من أجل تجسيد الأهداف التي رسمها المخطط⁽⁵⁾، وفي هذا الصدد كذلك نص القانون على إنشاء بنك للمعلومات على مستوى كل ولاية يسهر على جمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بإقليم الولاية، مما قد يساعد المجلس الشعبي البلدي عند إعداد برامج القصيرة والمتوسطة والبعيدة المدى⁽⁶⁾.

(1) - فضيلة خلفون، (دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، العدد العاشر، جانفي 2017، ص 444.

(2) - المادة 1/107 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 17.

(3) - انظر: المادة 2/5 من المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج ر ج ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981، ص 1883.

(4) - المادة 2/107 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 17.

(5) - انظر: المادة 08 من المرسوم رقم 81-380، المصدر السابق، ص 1883، 1884.

(6) - انظر: المادة 81 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 17.

ومن جهة أخرى يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها⁽¹⁾، وتندرج هذه العمليات في إطار السياسة الوطنية التي تهدف إلى تنمية أقاليم الوطن تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي، وفي ظل تساوي الحظوظ في الترقية والازدهار بين جميع المواطنين، كما ترمي إلى خلق الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل، إلى جانب الحث على التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم لدعائم التنمية ووسائلها باستهداف تخفيف الضغوط على الساحل والحوضر والمدن الكبرى وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب، بالإضافة إلى حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجيا واقتصاديا، كما تسعى السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة التي تبادر بها الدولة إلى حماية وتثمين وتوظيف الموارد التراثية والطبيعية والثقافية بشكل عقلاني بما يضمن حفظها للأجيال القادمة⁽²⁾.

أما في مجال التهيئة العمرانية، فقد منح المشرع صلاحيات واسعة للمجالس الشعبية البلدية في هذا الصدد، ولا شك أن للتنظيم في المجال العمراني أهميته وضرورته نتيجة المتغيرات العديدة في التركيبة الاجتماعية، والزيادة الضخمة في عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كما ونوعا، وانطلاقا من هذه الأهمية يجب أن يضبط هذا المجال بإطار منظم، حتى تتم جميع الأنشطة العمرانية وفقا للشروط القانونية والتقنية المنصوص عليها⁽³⁾.

ونظرا لكون موضوع التعمير ذو طبيعة تقنية وإدارية، يشمل مجموعة الإجراءات القانونية والعمليات المادية التي تهدف إلى تحقيق تنمية منظمة للتجمعات بالنظر إلى مختلف الاحتياجات التي يتعين عليها تلبيتها، فإن الأمر يتطلب أن تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾، وتتمثل أدوات التعمير في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي⁽⁵⁾، حيث يعد المجلس الشعبي البلدي مخطط شغل الأراضي في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، على أن يحدد بالتفصيل؛ الشكل الحضري والتنظيم وحقوق البناء واستعمال الأراضي بالنسبة للقطاع أو القطاعات والمناطق التي يغطيها، القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي، إضافة إلى تحديد الأحياء

(1) - المادة 108 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 17.

(2) - انظر: المادتين 2، 4 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر ج ج، عدد 77، بتاريخ، 15 ديسمبر 2001، ص ص 19، 20.

(3) - الزين عزري، (دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، 2010، ص 31.

(4) - المادة 113 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر سابق، ص 17.

(5) - انظر: المادة 10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مصدر سابق، ص 1654، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 أوت 2004، ج ر ج ج، عدد 51، بتاريخ 15 أوت 2004، ص 04.

والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها، وغيرها من البيانات المنصوص عليها في التشريع⁽¹⁾.

وفي هذا السياق يتولى المجلس الشعبي البلدي مهمة رسم النسيج العمراني للبلدية والمحافظة عليه، مع مراعاة النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، حيث يسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء خاصة عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية⁽²⁾، كما يختص في مجال الرقابة بصلاحيات واسعة، من خلال التأكد الدائم من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والمراقبة الدائمة لعمليات البناء من أجل التأكد من مدى مطابقتها للشروط المحددة في التشريعات، كما يسهر على مكافحة السكنات الهشة غير القانونية⁽³⁾.

وبهدف المحافظة على البيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية، نصت المادة 114 من قانون البلدية على ضرورة الحصول على موافقة المجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع ينطوي على مخاطر من شأنها إلحاق أضرار بالبيئة ومكوناتها⁽⁴⁾، باستثناء المشاريع ذات المنفعة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة⁽⁵⁾.

ومن جانب آخر، يقع على عاتق كل مجلس شعبي بلدي حماية التراث المعماري والمحافظة على التراث الثقافي على مستوى البلدية، من خلال السهر على حماية الأملاك العقارية الثقافية والعمل على المحافظة على المواقع الطبيعية والأثرية نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية، وحماية الطابع الجمالي والمعماري للبلدية، عن طريق انتهاج أنماط سكنية منسجمة هندسيا في التجمعات السكنية، كما أناط القانون بالبلدية مهمة المحافظة على وعائها العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات

(1) - لمزيد من التفصيل حول مضمون مخطط شغل الأراضي، وإجراءاته وكيفية تعديله، انظر: المواد من 31 إلى 38 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، مصدر سابق، ص ص 1656، 1657، وكذا المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المتمم، مصدر سابق، ص ص 981، 982.

(2) - المادة 110 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر السابق، ص 17.

(3) - المادة 115 من القانون نفسه، ص 18.

(4) - حدد المشرع مكونات البيئة بموجب المادة 04 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43، بتاريخ 20 جويلية 2003، ص 10، والتي جاء فيها: "تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل بين هذه الموارد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية".

(5) - لمزيد من التفصيل حول صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال حماية البيئة، انظر: المادتين 18، 19 من القانون نفسه، ص ص 11، 12. وكذا المواد 20، 24، 25 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج، عدد 37، بتاريخ 04 جوان 2006، ص ص 12، 13.

العمومية والاستثمار الاقتصادي، كما يتعين عليها السهر على حماية الأملاك العقارية التابعة للأموال العمومية للدولة والمحافظة عليها⁽¹⁾، وفي هذا المجال كذلك، تسهر البلدية على حماية التربة والموارد المائية وتسعى إلى استغلالها أفضل استغلال⁽²⁾.

أما عن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال التجهيز، فيبادر بجميع العمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاته، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها، ويناط به أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية⁽³⁾.

الفرع الثاني: الصلاحيات الاقتصادية والمالية للمجلس الشعبي البلدي

يعتبر الاقتصاد عصب الحياة في وقتنا الحالي، الأمر الذي يفرض ضرورة تمتع البلدية بجملة من الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي (أولا) والمالي (ثانيا) حتى لا تكون مجرد هيئة لا تتجاوز اختصاصاتها الوظائف الإدارية:

أولا: في المجال الاقتصادي

تقوم المجالس الشعبية البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تحفيز وتطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، كما تتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تنمية المجال الاقتصادي على أن تتم هذه العملية بما يتماشى مع طاقات البلدية وإمكانياتها⁽⁴⁾، وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري⁽⁵⁾، وفي الواقع نلاحظ تراجع هذا النوع من المؤسسات، كما نستبعد إمكانية إحداثها خاصة بعد خصخصة أغلب المؤسسات التي كانت موجودة سابقا نتيجة التغيير الجذري في إيديولوجية الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة للنشاط الاقتصادي⁽⁶⁾.

(1) - انظر: المادتين 116، 117 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 18.

(2) - المادة 112 من القانون نفسه، ص 17.

(3) - المادة 118 من القانون نفسه، ص 18.

(4) - المادة 1/11 من القانون نفسه، ص 17.

(5) - انظر: المادة 153 من القانون نفسه، ص 22، وكذلك المادة 154 منه والتي جاء فيها: " تكون المؤسسة العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ... ".

(6) - Pour plus de détails sur le processus de déréglementation et le changement de l'état régulateur Voir: Rachid Zouaimia, (De l'Etat interventionniste a l'Etat régulateur: l'Exemple algérien), Revue critique De droit et sciences Politique, Faculté de droit et sciences Politique, Université Mouloud Mammeri Tizi-Ouzou, Numéro 2, 2008, pp 07-42, Dispose: « **La notion de retrait de l'Etat comporte une double acception, elle signifie le désengagement de l'Etat du champ de l'exercice de l'activité économique au moyen de l'ouverture d'une ensemble de secteurs d'activités à l'initiative privée, elle signifie**

وفي مجال الاستثمار الذي يعد من أهم مقومات الاقتصاد ومن أهم الآليات التي يمكن أن تساهم في الوصول إلى معدلات التنمية المطلوبة وإنعاش الخزينة العمومية من خلال إيجاد الموارد المالية البديلة خارج المحروقات، كلف المشرع المجالس الشعبية البلدية بضرورة اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته، كما ألزم السلطة المركزية بوجود الأخذ بالرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي حول أي مشروع استثماري تزعم على إقامته في إقليم البلدية خاصة من حيث حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة⁽¹⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن التعديل الدستوري لسنة 2016 نص على مبدأ حرية الاستثمار⁽²⁾، وهو ما يعكس توجه الجزائر نحو خلق نظام استثماري مميز من نوعه ينسجم بقوة مع مقتضيات العولمة الاقتصادية، وتماشيا مع هذا المبدأ الدستوري أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار⁽³⁾ والعديد من النصوص التطبيقية له⁽⁴⁾، والتي حرص من خلالها على تكريس مجموعة من الضمانات القانونية التي توفر بيئة استثمارية مناسبة تساعد على تشجيع وجذب الاستثمارات، عن طريق توفير الاستقرار التشريعي وحماية الحقوق المكتسبة للمستثمر ومشروعه الاستثماري، بالإضافة إلى مجموعة من المزايا التي يتحصل عليها، والتي سنفصل فيها لاحقا.

إن دسترة مبدأ حرية الاستثمار يشكل خطوة إيجابية نحو ترقية الاستثمار، كما يعبر على إرادة الدولة في جعل الاستثمار ركيزة أساسية للاقتصاد الوطني، وما يدعم ذلك مجموعة الإصلاحات التي اتخذتها على المستويين القانوني والمؤسساتي، بغرض تحفيز وجذب المستثمرين بالموازاة مع تحرير النشاط الاقتصادي، ومن المفترض أن تلعب البلدية دورا رائدا في هذا المجال، خاصة في ظل الرهانات الاقتصادية الجديدة التي تعيشها الدولة وما أصبحت تفرضه على المؤسسات العمومية من تحديات.

également le reflux de l'intervention de l'Etat du champ de l'encadrement de l'activité économique ou de la réglementation...l'organisation classique des administrations publiques ne répond pas aux exigences d'efficacité et de célérité que requiert l'encadrement d'un certain nombre d'activités économique et financières », P 08 et 22.

(1) - انظر: المادتين 109، 11/2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 17.

(2) - نصت المادة 43 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 11، على أن: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون...".

(3) - القانون رقم 09-16 المؤرخ في 03 أوت 2016 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 46، بتاريخ، 03 أوت 2016، ص ص من 18 إلى 24.

(4) - انظر على التوالي: المرسوم التنفيذي رقم 100-17، المرسوم التنفيذي رقم 101-17، المرسوم التنفيذي رقم 102-17، المرسوم التنفيذي رقم 103-17، المرسوم التنفيذي رقم 104-17، المرسوم التنفيذي رقم 105-17، ج ر ج ج، عدد 16، بتاريخ 8 مارس 2017، ص من 3 إلى 50.

أما في مجال النشاط السياحي الذي أضحي من أهم المجالات التي يتعين على الدولة ترقيتها ووضعها ضمن أولوياتها، نظرا لأهميته الكبيرة خاصة من حيث العائدات الاقتصادية التي يمكن أن يحققها هذا الميدان، وعلى هذا الأساس ألزم المشرع المجالس الشعبية البلدية بضرورة اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها توسيع القدرات السياحية للبلدية، كما تلتزم البلدية بضرورة تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلال هذا المجال⁽¹⁾ من أجل تحقيق تنمية سياحية⁽²⁾ دائمة ومستمرة على مستوى إقليمها.

وفي قطاع الفلاحة، نلاحظ غياب دور البلدية في ظل القانون رقم 10-11، على عكس ما كانت تتمتع به البلدية من صلاحيات في هذا المجال في ظل قانون 1967 الذي كان يمنح للمجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات من أجل تحقيق التنمية الفلاحية⁽³⁾، كما منحت للبلدية العديد من الصلاحيات في إطار الثورة الزراعية⁽⁴⁾، وذلك بحكم النظام الاشتراكي الذي تبنته الدولة.

من خلال ما تم التطرق إليه، يمكن القول أن صلاحيات المجالس الشعبية البلدية في مجال الاقتصاد لا تتعدى خلق الظروف الملائمة لتشجيع النشاط الاقتصادي في جميع قطاعاته، فتوجه الدولة الحديث انعكس جليا على صلاحيات البلدية الاقتصادية، والتي تحولت من وظائف التسيير المباشر للاقتصاد أو وظيفة المقابلة عن طريق المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسيير المرفق العام الصناعي والتجاري إلى وظائف تنظيمية قائمة على ضبط النشاط الاقتصادي وخلق المناخ الملائم لترقيته وتطويره⁽⁵⁾.

ثانيا: في المجال المالي

يمارس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات ذات الطبيعة المالية، لعل أبرزها التصويت على الميزانية، حيث يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي

(1) - المادة 122 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 18.

(2) - تعرف التنمية السياحية على أنها: " تلك الجهود المنظمة التي تتم وفق خطط وبرامج بهدف ضمان الاستخدام الأمثل للإمكانات البشرية والمادية المتاحة في وسط اجتماعي معين، بقصد تحقيق مستويات أعلى من النمو السياحي، ومن ثم الوصول إلى أعلى مستوى ممكن من العائدات السياحية "، لمزيد من التفصيل، راجع: جليلة حسن حسنين، التنمية السياحية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2006، ص 09.

(3) - انظر: المادتين 140، 141 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مصدر سابق، ص 102.

(4) - انظر: الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية، ج ر ج ج، عدد 97، بتاريخ 30 نوفمبر 1971، ص 1642، وكذلك المرسوم رقم 72-107 المؤرخ في 7 جوان 1972 المتعلق بالهيئات المكلفة بإنجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية، ج ر ج ج، عدد 51، بتاريخ 27 جوان 1972، ص 774، لمزيد من التفصيل حول صلاحيات البلدية في إطار الثورة الزراعية، راجع في هذا الصدد: أحمد محيو، مرجع سابق، ص 198 وما بعدها.

(5) - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص 110.

إعداد مشروع الميزانية، ومن ثم يمرر رئيس المجلس المشروع للمجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه، ويتم التصويت على ميزانية البلدية وفق الشروط المتبعة في التصويت على مداوات المجلس الشعبي البلدي والتي تطرقنا إليها سابقا، غير أن التصويت على مشروع الميزانية يتم بابا بابا ومادة بمادة؛ حتى يتمكن المجلس من ضبط ومراقبة الميزانية بشكل فعال ودقيق (1).

توضع ميزانية البلدية لسنة واحدة (2)، فالإيرادات والنفقات تقدر لمدة سنة وهي السنة المدنية، إلا أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية، حيث تمتد إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات، وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات (3).

تتسم ميزانية البلدية بأنها ثنائية، فهناك ما يعرف بالميزانية الأولية إلى جانب الميزانية الإضافية، والسبب في وجود هذه الازدواجية هو امتداد فترة التنفيذ إلى ما فوق السنة مما أوجب وجود ميزانية تضبط الميزانية الابتدائية وتفرض الرقابة الفورية عليها (4).

أجاز قانون البلدية بموجب المادة 182 منه للمجالس الشعبية البلدية إضافة تعديلات على الميزانية أثناء التصويت عليها، حيث يمكن للمجلس إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة، غير أن المشرع قيد سلطة البلدية بهيئتها في مجال إجراء التعديلات حيث منعها من القيام بتحويلات على الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.

من أهم المبادئ التي تقوم عليها ميزانية البلدية مبدأ التوازن (5)، بحيث تكون البلدية مجبرة على تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها، ولا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، إلى رئيس المجلس الذي يتعين عليه إخضاعها لمداولة ثانية خلال عشرة (10) أيام.

(1) - انظر: المادتين 180، 181/1 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 24.

(2) - إن ميزانية الجماعات الإقليمية هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالجماعة الإقليمية، تحتوي هذه الميزانية على قسمين؛ قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار. كل قسم ينقسم إلى إيرادات ونفقات مقسمة إلى أبواب وكل باب إلى مجموعة مواد. لمزيد من التفصيل راجع: يحيى دنيدي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 142 زما بعدها.

(3) - المادة 187 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر سابق، ص 25.

(4) - للتفصيل، راجع: يحيى دنيدي، المرجع السابق، ص 141، 142.

(5) - المادة 183 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر سابق، ص 25.

وفي حالة عدم التزام المجلس مجدداً بمبدأ التوازن أو عدم النص على النفقات الإلزامية، يتم إعذاره من طرف الوالي، ويتم منحه أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ الإعذار من أجل إعادة التصويت وفق الشروط القانونية، وبمجرد انقضاء الأجل السابقة دون التصويت على الميزانية مع استيفائها شرط التوازن، يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي ويضبط الميزانية تلقائياً.

كما أشار القانون إلى حالة عدم استقرار المجالس الشعبية البلدية نتيجة وجود صراعات أو مشاكل معينة والتي تؤدي إلى عدم ضبط الميزانية خلال الأجل القانونية المقررة، ففي حالة عدم ضبط الميزانية لسبب ما قبل بدء السنة المالية يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، أما في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس، فيتم العمل بنفس الأحكام السابقة إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وبعد مرور فترة من انقضاء المدّة القانونية المحددة للمصادقة على الميزانية، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائياً⁽¹⁾.

الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي

منح قانون البلدية جملة من الصلاحيات للمجالس الشعبية البلدية والتي تندرج في مجملها في إطار التكافل الاجتماعي، حيث تمس هذه الصلاحيات العديد من القطاعات والمجالات يمكن إجمالها فيما يلي:

أولاً: في قطاع التعليم

ألقى المشرع على عاتق البلدية مسؤولية كبيرة في هذا المجال، نظراً لطبيعة المهام التي أسندها إليها والتي ترتبط ارتباطاً وطيداً بمواطني الإقليم، اعتباراً لما تلعبه المدرسة من دور فعال في مجال العلم والمعرفة، كما أن خدمات التعليم والمؤسسات القائمة عليها لا يمكن الاستغناء عنها فكل مواطن في حاجة إليها⁽²⁾، حيث أوكل للمجالس الشعبية البلدية مهمة إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها⁽³⁾.

(1) - انظر: المواد 102، 185، 186 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 17، 25.

(2) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 201، 202.

(3) - انظر: المطة الأولى من المادة 122 من قانون البلدية، مصدر السابق، ص 18. لمزيد من التفصيل حول كيفية إنجاز وإنشاء المدارس الابتدائية وصلاحيات البلدية في هذا المجال، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر ج ج، عدد 51، بتاريخ 31 أوت 2016، ص 10 وما بعدها.

وفي إطار السياسة الوطنية الرامية إلى تنمية قدرات التلاميذ وضمان حسن سير دراستهم وكذا من أجل تجسيد مبدأ الإنصاف وتكافؤ الفرص بين جميع التلاميذ لمواصلة دراستهم في أحسن الظروف، تضطلع البلدية بموجب المادة 122 من القانون 11-10 بمهمة إنجاز المطاعم المدرسية وفق متطلبات الخريطة المدرسية وكذا نمطية البناءات المدرسية ومدونة التجهيزات، كما تشرف البلدية على تسيير هذه الهياكل وبهذه الصفة تكلف على الخصوص بضبط قوائم التلاميذ المستفيدين بناء على اقتراح من مديري المدارس الابتدائية، ضمان صيانة المطاعم المدرسية ونظافة الأماكن، ضمان حسن سير المطاعم المدرسية، السهر على تمويل المطاعم المدرسية بالمواد الغذائية السليمة من طرف الممولين، ضمان مراقبة جودة الأغذية والمواد الغذائية، توفير النقل عند الحاجة للتلاميذ المستفيدين لتمكينهم من الالتحاق بالمطعم المدرسي⁽¹⁾.

وفي مجال التعليم الابتدائي كذلك، تعمل البلدية على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ وتسهر على التأكد من ذلك، من أجل توفير الشروط اللازمة للدراسة ووسائل الراحة الكافية التي من شأنها أن تحفز التلاميذ على إكمال دراستهم.

ثانياً: في مجال الحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة⁽²⁾

وفي هذا المجال أناط المشرع بالبلدية العديد من المهام التي تمارسها في حدود الإمكانيات المتوفرة لديها والمساعدات الممنوحة لها، حيث تتخذ البلدية كل التدابير التي من شأنها ترقية وتوفير المرافق للطفولة الصغرى من حدائق وهياكل التعليم التحضيري ومؤسسات التعليم الثقافي والفني، وتساهم البلدية أيضاً في إنجاز الهياكل القاعدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والثقافية والترفيهية للتكفل بالشباب مع الأخذ بعين الاعتبار الهياكل الموجودة والتي تسعى إلى تطويرها والحفاظ عليها وصيانتها وتضع نشر الفن والقراءة والتنشيط الثقافي على مستوى إقليمها ضمن أولوياتها، وفي هذا الإطار كذلك تقدم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية، كما أوكل القانون للبلدية مهمة التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة والهشة والمعوزة ومد يد العون والمساعدة لها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية، وتسعى البلدية كذلك إلى استحداث مناصب الشغل وتشجيع عمليات التمهين من خلال استقطاب الشباب إلى مراكز التكوين المهني الموجودة على إقليمها.

(1) - لمزيد من التفصيل حول صلاحيات البلدية في مجال الإطعام المدرسي، انظر: المرسوم التنفيذي رقم 18-03 المؤرخ في 15 جانفي 2018 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، ج ر ج ج، عدد 02، بتاريخ 21 جانفي 2018، ولاسيما الفصل الثاني والثالث منه، ص 03 وما بعدها.

(2) - المادة 122 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 18، 19.

كما تشارك المجالس الشعبية البلدية في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وتسهر على ضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

ثالثا: في قطاع السكن

يسعى المجلس الشعبي البلدي في مجال السكن إلى توفير الشروط التحفيزية الملائمة للترقية العقارية، كما يبادر ويساهم في ترقية برامج السكن، وفي هذا الإطار كذلك تعمل البلدية على تشجيع إنشاء الجمعيات السكنية المهمة بحماية العقارات والتي تهدف إلى صيانة وترميم المباني أو الأحياء وحمايتها⁽¹⁾، والملاحظ في هذا الصدد أن صلاحيات البلدية في مجال السكن والتي تنحصر في الترقية العقارية كانت أكثر تفصيلا في ظل القانون رقم 90-08، والذي أشار من خلاله المشرع إلى العديد من الإجراءات التي يتعين على البلدية القيام بها من أجل خلق شروط الترقية العمومية والخاصة وتنشيطها على غرار التشاور والمشاركة بأسهم لإنشاء مؤسسات وشركات البناء⁽²⁾.

يحرص المجلس الشعبي البلدي على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية، حيث يقوم بتعريف الفضاء الآهل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما لا سيما منها المتعلقة بالمجاهد والشهيد⁽³⁾.

رابعا: في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية

أناط قانون البلدية بالمجالس الشعبية البلدية العديد من الصلاحيات التي تهدف في مجملها إلى حماية النظام العام داخل إقليم البلدية، حيث تسهر بمساهمة المصالح التقنية للدولة على فرض احترام التشريعات والتنظيمات المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة العمومية، وخاصة تلك المتعلقة بمجالات توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة ومعالجتها، جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، صيانة طرق البلدية وإقامة إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها⁽⁴⁾.

وفي إطار تحسين المستوى المعيشي للمواطن داخل إقليم البلدية، يتكفل المجلس الشعبي البلدي في حدود إمكانياته وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، كما يساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ⁽⁵⁾.

(1) - المادة 119 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 18.

(2) - انظر: المادة 106 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 496، 497.

(3) - المادة 120 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 18.

(4) - المادة 123 من القانون نفسه، ص 19.

(5) - المادة 124 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

ومن أجل التجسيد الفعلي لهذه الصلاحيات التي من غير الممكن أن تضطلع بها البلدية لوحدها، أجاز القانون للمجالس الشعبية البلدية كل حسب قدراتها والوسائل المتوفرة لديها سلطة إنشاء مصالح عمومية تقنية قصد التكفل ببعض المجالات، بهدف ضمان السير الحسن للشؤون العمومية وتلبية حاجيات المواطنين وإدارة أملاك البلدية⁽¹⁾.

من خلال ما تقدم، يمكن القول أن المجالس الشعبية البلدية تتمتع بصلاحيات واسعة تمس جميع جوانب وميادين الحياة، إلا أن الملاحظ على العديد من هذه الصلاحيات أنها لا تعدّ إجبارية، أي أن الأمر يتعلق في أغلب الحالات بمجرد إمكانية متاحة تحقيقها متوقف على إرادة المنتخبين، كما أن الاضطلاع بالكثير من هذه الصلاحيات خاصة الاقتصادية منها يفرض توفر الإمكانيات اللازمة والضرورية التي من شأنها أن تضمن التجسيد الفعلي والحقيقي لهذه الأدوار، وهو ما سنحاول التفصيل فيه لاحقاً والبحث عن مدى قدرة الموارد المالية والبشرية المتوفرة لدى البلديات على مباشرة هذه المهام؟

المطلب الثالث: صلاحيات المجالس الشعبية الولائية

تتعدد اختصاصات المجالس الشعبية الولائية وتشمل جميع المجالات التي تتصل بإقليم الولاية⁽²⁾، حيث خص المشرع هذه الهيئات بصلاحيات واسعة حرصاً منه على تمكينها من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية⁽³⁾، وقد وضعت المادة 76 من قانون الولاية إطار هذه المهام بنصها على ضرورة أن يعالج المجلس الشعبي الولائي كل الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات.

وسّع المشرع من مجالات تدخل المجلس الشعبي الولائي، ولم يتوقف عند حد تكليفه بجملة من المهام، بل نص على إمكانية تدخله في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة، من خلال مساهمته في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، كما يمكن للمجلس

(1) - انظر: المادتين 149، 150 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 21، 22.

(2) - تبنى المشرع الجزائري نظام إطلاق الاختصاص بموجب قانون الولاية لسنة 2012، غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي تراجعت بشكل جلي وملحوظ مقارنة بما كانت عليه قبل تبني التعددية السياسية، حيث نلمس من خلال مقارنة نص المادة 76 من قانون الولاية لسنة 2012 والمادة 63 من القانون رقم 81-02 المتضمن تعديل قانون الولاية لسنة 1969، أن المشرع استبدل عبارة "شؤون الولاية" بصياغة "الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاته"، حيث جاء في المادة 63/1 ما يلي: "يضبط المجلس الشعبي الولائي شؤون الولاية عن طريق المداولات"، وهو ما يظهر أن المشرع تراجع نوعاً ما في إطلاق صلاحيات المجلس الشعبي الولائي وقيدها بضرورة توفر النص القانوني، انظر على التوالي: المادة 63 من القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتضمن تعديل وتنظيم الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، عدد 07، بتاريخ 17 فيفري 1981، ص 148.

(3) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 230، 231.

الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية (1)، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن سبب تكريس هذا التداخل في الاختصاص وعن مبرر تجنب المشرع الفصل بين اختصاصات الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية.

تباشر المجالس الشعبية الولائية اختصاصات هامة في المجال الاقتصادي والمالي (الفرع الأول)، كما تتمتع بجملة من الصلاحيات في المجال الاجتماعي والثقافي (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى مجموعة من الصلاحيات التي تتعلق بمجال السكن والتهيئة العمرانية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ذات الطابع الاقتصادي والمالي

تضطلع المجالس الشعبية الولائية بصلاحيات عديدة في هاذين المجالين، سنحاول التطرق إليها بنوع من التفصيل:

أولاً: في مجال التنمية الاقتصادية

عزز المشرع دور المجالس الشعبية الولائية في المجال الاقتصادي، ومن أجل تنمية هذا القطاع والنهوض به كلف المجالس الشعبية الولائية كل حسب قدراتها وطابع وخصوصيات كل ولاية بضرورة المبادرة بكل الأعمال واتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية في إقليم الولاية (2).

نظرا لأهمية هذا القطاع الذي يتعين على كل الوحدات المحلية إعطاؤه بالغ الأهمية، اعتمد القانون على التخطيط كآلية ووسيلة تضبط كل المشاريع الاقتصادية من أجل ضمان بلوغها لمقاصدها، حيث يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يعتبر كإطار للعمل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، وتتم مناقشة المخطط من طرف المجلس الذي يبدي اقتراحاته بشأنه ويعمل على دراسته، ويشترط أن يبين هذا المخطط الأهداف والبرامج ومجمل النتائج المزمع تحقيقها والوسائل المعبأة من طرف الدولة في إطار مشاريع الدولة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية (3)، مع الأخذ بعين الاعتبار جملة من الشروط التي ألزم المشرع المجالس الشعبية الولائية بضرورة القيام بها وتضمينها ضمن أولويات مخططاتها (4).

وتحقيقا للتنمية الاقتصادية، يسهر المجلس الشعبي الولائي على ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية والنهوض به من خلال تطوير أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية وإشراك كل الهيئات والمؤسسات الموجودة على

(1) - انظر: المادة 73 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 16.

(2) - المادة 75 من القانون نفسه، ص 16.

(3) - انظر: المادة 80 من القانون نفسه، ص 17.

(4) - المادة 82 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

إقليم الولاية للاستماع لآرائها والاستفادة من خبراتها، كما ألزم المشرع المجالس الشعبية الولائية بضرورة فتح قنوات الحوار وترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار⁽¹⁾.

وبهدف ضمان نجاح مخططات التنمية وتسهيل مهمة متابعتها سواء من طرف الهيئات المحلية أو كل الشركاء المحليين، نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك معلومات يجمع كل الدراسات والمعلومات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المتعلقة بالولاية، وتلتزم الولاية سنويا بإعداد جدول يبين النتائج المحصل عليها في كل القطاعات مع تحديد معدلات نمو كل قطاع على حدى.

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات، كلف المشرع المجالس الشعبية الولائية بالعديد من المهام في مجال الفلاحة والري وفي قطاع السياحة وكذا في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية، باعتبارها إحدى أهم المرتكزات الأساسية لتنمية المجال الاقتصادي وتنشيطه، وتتمثل هذه المهام خاصة فيما يلي:

أ- في مجال الفلاحة والري

يعتبر قطاع الفلاحة من أهم المجالات التي يمكن أن تساهم في تنمية الجماعات الإقليمية في الجزائر نظرا للمقومات التي تزخر بها الدولة والتي من شأنها أن تجعل منها قطبا فلاحيا يحقق العديد من النتائج على غرار توفير حاجات ومتطلبات الساكنة وجذب الاستثمار وتشجيعه⁽²⁾، كما برزت الحاجة إلى تنمية هذا المجال بشكل جلي خاصة بعد ظهور أزمة الاقتصاد الريعي القائم على البترول، والتي دفعت الدولة إلى البحث عن مصادر تمويل جديدة بعيدا عن المصادر التقليدية وفي

(1) - انظر: المادة 83 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 17.

(2) - في إطار الإصلاحات التي تبنتها الدولة من أجل ترقية الاستثمار وتشجيعه في جميع المجالات على غرار قطاع الفلاحة والزراعة والري، أنشأ المشرع بموجب الأمر رقم 01-03 المتعلق بالاستثمار (الملغى) الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار، وتعد هذه الوكالة مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مقرها في الجزائر العاصمة، ولها هياكل وفروع لا مركزية على المستوى المحلي، ويمكنها إنشاء مكاتب تمثيل في الخارج، وتكلف هذه الوكالة بالعديد من الصلاحيات أبرزها: ترقية الاستثمارات في الجزائر والترويج لها في الخارج، دعم المستثمرين ومساعدتهم ومرافقتهم، الإعلام والتحسيس في مواقع الأعمال...، إن اهتمام المجالس الولائية بمجال الفلاحة واضطلاعها بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه، وفي ظل وجود هذه المؤسسة من شأنه أن يجعل من الفلاحة محرك للتنمية ولتطوير مختلف الأقاليم في الدولة.

- انظر على التوالي: المادتين 6، 22 من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 22 أوت 2001، ص ص 5، 8، وكذا المادتين 26، 27 من القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار، مصدر سابق، ص ص 22، 23.

- لمزيد من التفصيل حول صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار ونشاطاتها في مجال الزراعة، راجع الموقع الإلكتروني للوكالة، على الرابط التالي: <http://www.andi.dz/index.php/ar/secteur-de-l-agriculture>، تاريخ الزيارة: 2018/05/10.

مقدمتها تنمية المجال الفلاحي الذي من شأنه أن ينعكس إيجابا على العديد من القطاعات، وبالنظر إلى هذه المكانة التي يحتلها هذا القطاع في المجال الاقتصادي أولاه المشرع أهمية بالغة، حيث أناط بالمجالس الشعبية الولائية العديد من الأدوار في هذا المجال قصد ترقيته وتنميته⁽¹⁾.

من خلال ما تم التطرق إليه، يبدو أن المشرع لم يغير من حجم الصلاحيات الممنوحة للمجالس الشعبية الولائية في مجال الفلاحة والري ولا من حيث طبيعتها، حيث أقر نفس الاختصاصات التي كانت تباشرها هذه الوحدات في ظل قانون 1990⁽²⁾، وهو ما يفرض ضرورة إعادة النظر في هذه الصلاحيات خاصة مع بروز العديد من المستجدات في المجال الاقتصادي.

ب- في قطاع السياحة

يعتبر المجال السياحي من أكثر المجالات التي حظيت باهتمام بالغ من طرف الكثير من دول العالم، نتيجة الانعكاسات العديدة التي تترتب على تنمية وتطوير النشاط السياحي على غرار جذب العملة الصعبة وخلق مصادر تمويل جديدة وتوفير مناصب الشغل بما يضمن التقليل من نسب البطالة، كما ينعكس هذا المجال بشكل كبير على مستوى معيشة المواطنين وعلى مستواهم الثقافي، بالإضافة إلى مساهمته في تحسين نمط حياة الأفراد وتوفير المرافق الترفيهية والثقافية⁽³⁾.

تتميز الجزائر بإمكانيات سياحية تؤهلها من جعل قطاع السياحة أحد أهم محاور الاقتصاد الوطني ومرتكزاته، من هذا المنطلق، أناط المشرع بالمجالس الشعبية الولائية مهمة السهر على حماية القدرات والمقومات السياحية للولاية، كما ألزمها بضرورة تثمينها وترقيتها والعمل على جذب وتشجيع كل المشاريع الاستثمارية المتعلقة بهذا القطاع والتي تعود بالفائدة على الجماعة الإقليمية⁽⁴⁾.

ج- في مجال الهياكل القاعدية الاقتصادية

في هذا الإطار، يبادر المجلس الشعبي الولائي بجميع الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها، ويقوم كذلك بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به، كما يعمل المجلس على اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها تنمية الريف وفك العزلة عنه وتوفير المتطلبات الضرورية للحياة ولا سيما الكهرباء⁽⁵⁾.

(1) - انظر: المواد من 84 إلى 87 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 17.

(2) - انظر: المواد من 66 إلى 69 من القانون رقم 08-90 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 510.

(3) - فريدة مزياني، (دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، 2010، ص ص 61، 62.

(4) - المادة 99 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 18.

(5) - انظر: المواد 88، 89، 91 من القانون نفسه، ص ص 17، 18.

ونظرا لما تتطلبه عملية تشجيع الاستثمار من توفر إمكانيات ووسائل ومقومات معينة، يبادر المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع المصالح المعنية على مستوى إقليم الولاية، بجميع الأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات⁽¹⁾، قصد توفير المناخ الملائم والمناسب لاستقطاب المستثمرين، غير أن ما يثير التساؤل في هذا الصدد، هو مدى قدرة المجالس الشعبية الولائية خاصة من الجانب المالي على توفير شروط الاستثمار ومقوماته؟

ثانيا: في المجال المالي

يلعب المجال المالي دورا هاما في تحريك عجلة التنمية على المستوى المحلي، ذلك أن ممارسة الصلاحيات وإشباع حاجيات السكان يتطلب إلى توفر الإمكانيات اللازمة والضرورية التي تمكن الهيئات المحلية من ممارستها، من هذا المنطلق منح المشرع للمجالس الشعبية الولائية جملة من الصلاحيات ذات الطابع المالي، والتي تتمحور أساسا في دعم بلديات الولاية ماديا والتصويت على الميزانية التي تعتبر أساس مالية الولاية.

أ- صلاحيات المجلس في دعم البلديات

نظرا لمحدودية قدرات المجالس الشعبية البلدية والتي لا تقوى في غالب الأحيان على إنجاز بعض المشاريع الكبرى، نص قانون الولاية على مجموعة من الحالات التي يمكن فيها للمجلس الشعبي الولائي أن يقدم فيها مساعدات للبلديات في إطار التكافل بين الجماعات الإقليمية من جهة، وضمانا لأداء المجالس الشعبية البلدية للأعمال المنوطة بها بمقتضى القوانين والتنظيمات بكل انسجام من جهة أخرى⁽²⁾.

وما يمكن قوله في هذا الصدد، أنه رغم أهمية التكافل والتضامن بين الجماعات الإقليمية خاصة من حيث ضمان ديمومة تقديم الخدمات للمواطن والسهل على تحسين ظروف معيشته ومن ثم العمل على تحقيق تنمية متوازنة على جميع الأقاليم التابعة للولاية، إلا أن النص على هكذا إجراءات قد يثقل كاهل الولاية ويفرض عليها التكفل بتقديم المساعدات المالية لبلدياتها وإنجاز المشاريع التي يعود اختصاص إنجازها في الأصل للمجالس الشعبية البلدية.

ب- التصويت على الميزانية

يتولى الوالي مهمة إعداد⁽³⁾ مشروع ميزانية الولاية، ثم يعرضها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها ومناقشتها، وبعد ضبط المشروع الأولي للميزانية، يصادق المجلس عليه وفق

(1) - انظر: المادة 90 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 17.

(2) - انظر: المادتين 74، 87/2 من القانون نفسه، 16، 17.

(3) - المقصود بمرحلة الإعداد هو تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير النفقات وما يلزمها من إيرادات تحدد بالتقدير، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تتعاضد الولاية أثناء التنفيذ

الإجراءات التي تتخذ بموجبها مداوات المجلس الشعبي الولائي وبنفس الكيفيات التي فصلنا فيها سابقاً⁽¹⁾.

حدد القانون جملة من الضوابط والإجراءات التي تحكم عملية التصويت على ميزانية الولاية، حيث يتم التصويت على مشروع الميزانية بالتوازن وجوبا، كما يصوت عليها بابا بابا، وكل باب يحتوي على توزيع للنفقات والإيرادات في شكل فصول وفصول فرعية ومواد⁽²⁾، والغاية من تقييد عملية المناقشة بهذا الإجراء هو تمكين المجلس الشعبي الولائي من مراقبة الميزانية المعدّة والمقترحة من طرف الجهاز التنفيذي للولاية.

تتسم ميزانية الولاية كمثيلتها في البلدية بأنها ثنائية، حيث تتجسد عمليا في مرحلتين؛ ميزانية أولية يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وجوبا قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وميزانية إضافية يلتزم المجلس بضرورة التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها⁽³⁾.

يناقش المجلس الشعبي الولائي الميزانية ويراجعها وفق الأشكال المشار إليها سابقا، وبعد المصادقة على الميزانية من قبل المجلس يمرر مشروع الميزانية للإجراء الأخير والتمثل في مصادقة الوزير المكلف بالداخلية⁽⁴⁾، وفق الآجال المنصوص عليها في المادة 55 من قانون الولاية.

أطر المشرع مسألة عدم ضبط ميزانية الولاية تحسبا لكل طارئ يحول دون إعداد الميزانية والمصادقة عليها في الآجال المقررة، حيث ألزم في حالة عدم ضبط ميزانية الولاية لأي سبب كان بضرورة الاستمرار بتسيير مالية الولاية على ضوء النفقات والإيرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة⁽⁵⁾، كما أشار المشرع إلى حالة وجود اختلالات داخل المجلس الولائي والتي تؤدي إلى عدم التصويت على الميزانية، حيث منح الوالي سلطة استدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها، غير أن هذه الدورة لا يمكن عقدها إلا إذا تجاوزت الولاية الفترة القانونية المحددة للمصادقة على مشروع ميزانيتها وبعد تطبيق الحل المشار إليه سابقا،

بغير ما توقعته به، لمزيد من التفصيل حول أهمية هذه المرحلة ومرتكزاتها، راجع: حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص 82 وما بعدها.

(1) - المادة 160 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 23.

(2) - انظر: المادتين 161، 162 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - المادة 165 من القانون نفسه، ص 24.

(4) - انظر: المادة 2/160 من القانون نفسه، ص 23.

(5) - المادة 167 من القانون نفسه، ص 24.

كما أشار المشرع إلى حالة انتهاء الدورة غير العادية دون المصادقة على مشروع الميزانية، وفي هذه الحالة يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها⁽¹⁾.

إن دخول ميزانية الولاية حيز التنفيذ قد يثير العديد من الإشكالات العملية، نظرا لاعتمادها في عملية الإعداد في غالب الأحيان على التقديرات، وهو الأمر الذي يجعل من مرحلة التنفيذ؛ المرحلة التي يظهر فيها مدى نجاعة وصحة هذه التوقعات التي بنيت عليها، وعلى هذا الأساس قرر المشرع مجموعة من الإجراءات الواجب اتخاذها أثناء ظهور عجز في تنفيذ الميزانية، حيث ألزم المجلس الشعبي الولائي بضرورة اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وإذا لم يتخذ المجلس التدابير التصحيحية الضرورية، يتخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات⁽²⁾.

منح المشرع للوالي بمقتضى المادة 121 من قانون الولاية مهمة تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها، حيث يعتبر الوالي الأمر بصرف "ميزانية الدولة" للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع استخدم مصطلح "ميزانية الدولة" في هذه المادة، وهو الأمر الذي لا يتماشى مع نظام الإدارة المحلية الذي يتطلب تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلال المالي، ويدفعنا إلى التساؤل عن الغاية من وراء استعمال هذا المصطلح بدل ميزانية الولاية، هل هو إنكار لوجود ميزانية محلية مستقلة أم أنه مجرد خطأ سقط سهوا من المشرع؟

وما يمكن ملاحظته في هذا الصدد كذلك، أن الوالي يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال إعداد الميزانية وتنفيذها تجعله المتحكم الفعلي في هذه الأداة الأساسية، فبالإضافة إلى السلطات التي يتمتع بها في مجال الإعداد، يسجل الوالي تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به⁽³⁾، وبالتالي ما الفائدة المرجوة من وراء عرض الميزانية على المجلس للمصادقة عليها إن كان الوالي يتمتع بسلطة التسجيل التلقائي للنفقات التي لا تصوت عليها الهيئة المنتخبة؟

وفي ظل هذه الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي والتي تجعله يستأثر بهذا المجال، نسجل غياب دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في المجال المالي، حيث يتمتع بصلاحيات عامة في جميع مراحل الميزانية المحلية سواء في الإعداد والتنفيذ أو الأمر بالصرف، لا تتعدى تلك الصلاحيات الممنوحة

(1) - المادة 168 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 24.

(2) - المادة 169 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - المادة 163 من القانون نفسه، ص 23.

لكل المنتخبين على مستوى المجلس، وهو الشيء الذي يخدم التسيير الممركز للولاية ويدعم صحة المصطلح الذي استخدمه المشرع حينما اعتبر الوالي الأمر بالصرف "لميزانية الدولة".

الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المجال الاجتماعي والثقافي

أوكل المشرع الجزائري بالمجلس الشعبي الولائي مهمة السهر والعمل على تطوير وتحسين ظروف الحياة الاجتماعية والثقافية على مستوى الولاية، ومن أجل تفعيل هذا الدور منح القانون جملة من الاختصاصات للمجلس الشعبي الولائي التي تطل جميع جوانب الحياة الاجتماعية، وفي مقدمتها القضاء على البطالة وخلق مناصب الشغل؛ حيث ألزم المجلس بضرورة المساهمة وتشجيع برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما تجاه الشباب وعلى مستوى المناطق النائية المراد ترقيتها⁽¹⁾.

وضمن هذا الإطار كذلك، والرامي إلى التكفل بالشباب وتوفير ظروف الراحة لهذه الشريحة، ألزمت المادة 97 من قانون الولاية المجلس الشعبي الولائي بضرورة المساهمة في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب، بالتشاور مع البلديات وكل الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات التي تنشط في هذا الميدان⁽²⁾، كما يقدم مساعدته ومساهمته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الموجهة للشباب.

وفي إطار التكافل الاجتماعي ومساعدة الفئات الاجتماعية الهشة؛ يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديموغرافي وحماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة والمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والمحتاجين وممن هم في وضعية صعبة، كما يتخذ المجلس كل إجراء من شأنه التكفل بالمشردين والمتخلفين عقليا⁽³⁾.

تماشيا مع منح المجلس الشعبي البلدي صلاحية إنشاء مؤسسات التعليم الابتدائي، أوكل المشرع للولاية مهمة إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، كما ألزمها بضرورة التكفل بصيانتها والمحافظة عليها وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة

(1) - المادة 93 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 18.

(2) - ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد؛ أن عدد الجمعيات الناشطة في مجال الرياضة والتربية البدنية في الجزائر وفق موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية يتعدى 18032 جمعية موزعة على كامل التراب الوطني، كما يتجاوز عدد الجمعيات الناشطة في مجال الشبيبة والطفولة 3500 جمعية، وهي أرقام قد تجعل من هذه المنظمات شريكا رسميا للولاية من أجل التكفل بالشباب وتوفير كل متطلبات هذه الفئة التي تعد أهم شريحة في المجتمع، انظر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassocociation-ar.pdf>

(3) - المادة 96 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

المسجلة في حساب الولاية، على أن تباشر هذا الدور في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية⁽¹⁾.

أما في مجال الصحة الذي لا يقل أهمية عن غيره من ميادين الحياة الاجتماعية، فيتولى المجلس في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية، إنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانات البلديات، كما يسهر على تطبيق تدابير الوقاية من الأوبئة وترقية الوقاية الصحية خاصة على مستوى المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية، وفي هذا الصدد كذلك يساهم المجلس في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها⁽²⁾.

كما أنط القانون بالمجلس الشعبي الولائي العديد من الصلاحيات في مجال حماية التراث الثقافي والتاريخي على مستوى إقليم الولاية، حيث يساهم المجلس في حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه، بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية، وفي هذا الإطار كذلك، يطور المجلس كل عمل يرمي إلى ترقية التراث بجميع أشكاله، ويقترح كل التدابير الضرورية لتثمينه والتي من شأنها المحافظة عليها كإرث يستمر مع استمرار الأجيال⁽³⁾.

الفرع الثالث: اختصاصات المجالس الشعبية الولائية في مجال السكن وهيئة إقليم الولاية

وفقا للمادة 78 من قانون الولاية، يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية⁽⁴⁾ ويسهر على مراقبة تطبيقه طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، كما ألزم القانون الولائي بضرورة إعلام المجلس بكل النشاطات المحلية والجهوية والوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم من أجل المصادقة عليها بعد التداول على كل أداة مقررة في هذا المجال ومن المفترض أن تكون لها انعكاسات على مخطط تهيئة الولاية.

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن المشرع بموجب قانون الولاية لسنة 2012 تدارك ذلك التعارض الموجود بين نص المادة 62 من قانون الولاية لسنة 1990 التي تنص على أن المجلس

(1) - المادة 92 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 18.

(2) - انظر: المادتين 94، 95 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - انظر: المادة 98 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - حددت المادة 53 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مصدر سابق، ص 29، مشتملات مخطط تهيئة إقليم الولاية، حيث جاء فيها: "تحدد مخططات تهيئة الإقليم الولائي، بالنسبة لإقليم كل منها، ما يأتي: مخططات تنظيم الخدمات المحلية ذات المنفعة العمومية، مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات، السلم الترتيبي العام وحدود تمدن التجمعات الحضرية والريفية".

الشعبي الولائي هو من يحدد مخطط التهيئة العمرانية للولاية، ونص المادة 54 من القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والتي كلفت الوالي صراحة بمهمة إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية (1). وعليه؛ فإن دور المجلس الشعبي الولائي في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية لا يتعدى المصادقة عليه ومراقبة تنفيذه، وهو الأمر الذي يبين في كل مرة مدى ضعف مركز المجلس كهيئة منتخبة أمام مركز الوالي المعين والذي أناط به المشرع جل صلاحيات الولاية وقصر مهمة المجلس على المصادقة فقط.

أما في مجال السكن، الذي يعد من المجالات الحساسة المرتبطة بالمواطنين، فنص المشرع على إمكانية أن يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنجاز برامج السكن، وكذا في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والمحافظة على الطابع المعماري للولاية، كما يساهم المجلس الولائي، بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربه (2).

بالإضافة إلى كل هذه الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الولائي والتي تمس جميع ميادين الحياة على مستوى الولاية، ألزم المشرع المجالس الشعبية الولائية بضرورة تقديم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، كما منح للمجلس إمكانية تقديم الاقتراحات والملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص وذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما (3)، غير أن المشرع لم يحدد تاريخ بداية هذه الآجال أو المناسبات التي يمكن فيها للمجلس رفع اقتراحاته للوزارة الوصية، وهو ما يتركها مجالاً للتفسير، وإن كنا نعتقد بأنها شكل من أشكال استشارة الجماعات الإقليمية قبل إصدار التنظيمات والقرارات باعتبارها الطرف المتلقي والمعني بجميع القوانين والقرارات التنظيمية، وبالتالي كان لزاماً النص على هكذا إجراء من أجل اتخاذ القرارات التي تتماشى مع الوضع الحقيقي للجماعات الإقليمية في الجزائر.

رغم ما منحه النصوص القانونية من صلاحيات واسعة وكثيرة للمجالس الشعبية الولائية، إلا أنها أفرغتها من مضمونها في العديد من الصلاحيات الهامة والتي يقوم عليها التسيير اللامركزي على غرار المجال المالي ومجال التخطيط، وهي المجالات التي يبرز فيها بشكل جلي دور هذه الهيئة المنتخبة والمتمثل في المصادقة فقط، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن هاته النصوص أضعفت مركز المنتخب المحلي وكرست هيمنة الإدارة غير المركزية مجسدة في الوالي على التسيير المحلي.

(1) - جاء في نص المادة 54 من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، مصدر سابق، ص 29، ما يلي: "يتخذ الوالي مبادرة إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية...".

(2) - المادتين 100، 101 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 18.

(3) - المادة 79 من القانون نفسه، ص 17.

المبحث الثاني: صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية

إن تجسيد المهام المسندة للجماعات الإقليمية وجعلها حقائق ملموسة على الصعيد العملي وكذا تحقيق التنمية المحلية على مستوى الأقاليم، يستدعي توفر هذه الهيئات على أجهزة تنفيذية تتمحور مهمتها في الإشراف على تنفيذ هذه الصلاحيات ومتابعتها والوقوف على كل الإشكاليات التي تفرزها عملية التنفيذ والخروج بقرارات رشيدة من شأنها أن تضمن التجسيد الفعلي لهذه الاختصاصات.

وعلى هذا الأساس أسند المشرع الجزائري مهمة رئاسة الجهاز التنفيذي للبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة منح له القانون العديد من الصلاحيات (المطلب الأول)، أما على مستوى الولاية فيتمثل الجهاز التنفيذي للولاية في الوالي، الذي أناط به المشرع العديد من الصلاحيات الواسعة والتي لا تتوقف عند حد تمثيل الدولة على مستوى إقليم الولاية بل تطل حتى تمثيل الولاية، وهو الأمر الذي يجعل من المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي يثير العديد من الإشكاليات والتساؤلات نتيجة تجريده من الصلاحيات التنفيذية وجعلها بأكملها من اختصاص الوالي الذي يعد هيئة غير مرمزة وفي المقابل اضطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي ببعض المهام التي لا تتعدى تنظيم الاجتماعات، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن مدى استحداث هذا المركز القانوني في التنظيم الإداري الجزائري؟ (المطلب الثاني).

إن مباشرة الجماعات الإقليمية لاختصاصاتها يرتبط بمدى توفر الوسائل المناسبة والضرورية الكفيلة بتجسيد هذه الصلاحيات وتسهيل عملية تنفيذها، فلا يكفي أن تمنح الصلاحيات للهيئات اللامركزية حتى تتمكن من تحقيق أهدافها، بل لا بد أن تتوفر إلى جانب هذه الصلاحيات الوسائل والموارد البشرية والمالية الضرورية التي تمكن المجالس الشعبية المحلية من الاضطلاع بدورها وتنفيذ برامجها التنموية على أكمل وجه (المطلب الثالث).

المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في الأصل ممثلاً للبلدية، غير أن قانون البلدية منح لرئيس البلدية العديد من الصلاحيات التي تتجاوز إطار البلدية وتأخذ بعداً وطنياً وتجعل من رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالات خاضعاً للسلطة السلمية للوالي⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يتسم بالازدواج الوظيفي⁽²⁾ حيث يتصرف رئيس المجلس أحياناً باسم البلدية (الفرع الأول)، وأحياناً أخرى باسم الدولة (الفرع الثاني).

(1) - شيتور جلول، (المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي)، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، أكتوبر 2003، ص 180.

(2) - انظر: ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط 02، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص

ينتج عن تكليف رئيس المجلس الشعبي البلدي بإنجاز مهام إدارية في إطار ممارسته لصلاحياته القانونية، تمتعه بامتيازات السلطة العامة وقدرته على اتخاذ قرارات إدارية وفق الشروط والإجراءات المنصوص عليها قانونا (الفرع الثالث).

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها وينوب عنها ويتصرف باسمها ويقوم بتمثيلها⁽¹⁾، فقد أسند قانون البلدية مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتكفل بممارسة العديد من الصلاحيات في هذا الصدد يمكن إجمالها فيما يلي:

أولا: الإشراف على تسيير المجلس الشعبي البلدي:

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الاختصاصات في هذا الصدد باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية، حيث يتولى رئيس المجلس مهمة تحديد قائمة نوابه وعرضها على المجلس من أجل المصادقة عليها خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي تنصيبه⁽²⁾، كما يستدعي أعضاء المجلس ويعرض عليهم المسائل الخاضعة لاختصاصه والموكلة له بموجب النصوص القانونية، كما يضطلع رئيس البلدية بمهمة إدارة جلسات واجتماعات المجلس، بداية من تحضير جدول الاجتماعات واستدعاء أعضاء المجلس وانتهاء بضبط الجلسة والحفاظ على النظام أثناء الاجتماعات⁽³⁾، كما يسهر رئيس المجلس على تنفيذ المداولات ودخولها حيز التطبيق بعد استيفائها للشروط القانونية على أن يلتزم في ذلك بضرورة اطلاع المجلس عن حصيلة التنفيذ⁽⁴⁾.

وفي إطار تسيير البلدية وبهدف تقديم الخدمة العمومية على نحو دائم ومستمر ومن ثم تجسيد برامج التنمية؛ يباشر رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس وباسم البلدية العديد من الأعمال الإدارية في إطار الصلاحيات الممنوحة له قانونا، والتي يمكن إجمالها في النقاط التالية:

أ- إبرام العقود الإدارية

تبرم البلدية⁽⁵⁾ وفقا للتشريع الجزائري صفقات عمومية تعتبر عقود مكتوبة تهدف إلى إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لصالح المصلحة المتعاقدة على ضوء مراعاة الحرية

(1) - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 88.

(2) - المادتين 69، 70 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق ص 13.

(3) - انظر، المادة 79 وكذا المواد من 16 إلى 30 من القانون نفسه، ص ص 8، 9.

(4) - انظر: المادة 80 من القانون نفسه ص 14.

(5) - ورد ذكر البلدية في كل قوانين الصفقات العمومية بما في ذلك المرسوم الرئاسي لسنة 2015، انظر: المادتين 4، 6 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ج ج ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015، ص 5.

والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات، ونشير في البداية أن قانون البلدية نصّ بوضوح في المادة 189 منه بأن إبرام الصفقات العمومية يخضع للتنظيم الجاري به العمل؛ أي أن الإحالة هنا صريحة لتنظيم الصفقات العمومية .

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة إبرام الصفقات العمومية، كما يقوم بمناقصات أشغال البلدية ويسهر على مراقبة حسن تنفيذها⁽¹⁾، وفي هذا الصدد يرأس رئيس البلدية اللجنة البلدية للمناقصات⁽²⁾ وبالرجوع إلى قانون الصفقات العمومية نجد أن المشرع قد ربط صراحة صحة صفقات البلدية بموافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي، فلا تكون نهائية ولا ترتب آثارها سواء في مرحلة الإبرام أو التنفيذ إلا بمتابعة السلطة المختصة⁽³⁾.

ومما لا شك فيه، أن الصفقات العمومية أضحت من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الجماعات المحلية عموما والبلدية خصوصا لتلبية حاجياتها في شتى المجالات، كما أنها تمثل الآلية المثلى لتنفيذ مختلف البرامج الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، فعن طريقها يمكن تحقيق المشاريع التنموية على أرض الواقع، وتشجيع الاستثمارات، والمساهمة في الرواج الاقتصادي على مستوى إقليم البلدية⁽⁴⁾.

وفي إطار إبرام العقود الإدارية كذلك، يبرم رئيس المجلس الشعبي البلدي عقود اقتناء الأملاك والمعاملات، بالإضافة إلى إبرام عقود إيجار أملاك البلدية كالمحلات السكنية والتجارية والمساحات العامة والأسواق إلى غير ذلك من ممتلكات البلدية سواء كانت عقارية أو منقولة، كما يمكن لرئيس البلدية قبول الهبات والوصايا طبقا للتشريع المعمول به⁽⁵⁾، والذي يفرض ضرورة إخضاع الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي الذي يكون صاحب القرار النهائي في قبول أو رفض هذه الهدايا على ضوء أحكام المادة 57 من قانون البلدية، وما تجدر

(1) - المادة 4.3/82 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 14.

(2) - نصت المادة 191 من قانون البلدية على ضرورة إنشاء لجنة على مستوى كل بلدية تدعى في صلب النص "اللجنة البلدية للمناقصات"، حيث تتشكل هذه اللجنة من رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا ومنتخبان (2) يعينهما المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى الأمين العام للبلدية وممثل عن مصالح أملاك الدولة، حيث تضطلع هذه اللجنة بالعديد من الصلاحيات حددتها المواد من 191 إلى 194 من قانون البلدية.

(3) - انظر: المادة 4/4 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر السابق، ص 5.

(4) - محمد الشاوي، (صفقات الجماعات الترابية بين الإشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص 227.

(5) - المادة 3/82 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 14

الإشارة إليه في هذا الصدد أن قبول الهبات والوصايا الأجنبية لا بد أن يخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية على أن يتم في حالة قبولها جردها وإدراجها في الميزانية⁽¹⁾.

ب- تسيير المصالح العمومية للبلدية

تحدث البلدية إضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية تقنية بهدف توفير الاحتياجات الجماعية للمواطنين في مختلف المجالات لاسيما المياه الصالحة للشرب، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق، الحضائر ومساحات التوقف...، يتغير عدد وحجم هذه المصالح حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية⁽²⁾، وفي هذا الصدد يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 83 من قانون البلدية على متابعة وضع هذه المصالح والمؤسسات العمومية للبلدية وحسن سيرها.

ج- المحافظة على أرشيف البلدية

تعتبر البلدية مسؤولة على حماية أرشيفها والاحتفاظ به⁽³⁾، وفي هذا الصدد أنط قانون البلدية برئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة السهر على المحافظة على أرشيف البلدية⁽⁴⁾، على أن يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة الرئيس تسيير الأرشيف، وتشكل أعباء حفظ أرشيف البلدية وتسييره وحمايته نفقات إجبارية⁽⁵⁾.

ثانيا: الاختصاصات المالية

بعد إعداد الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية والتصويت عليها من طرف أعضاء المجلس وفق الأشكال والإجراءات المنصوص عليها في التشريع البلدي المعمول به⁽⁶⁾، يتولى رئيس البلدية حسب نص المادة 81 من قانون البلدية مهمة تنفيذ الميزانية وهو الأمر بالصرف⁽⁷⁾، وفي هذا السياق يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المحاسب البلدي يتعين

(1) - انظر: المادتين 166، 172 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 23.

(2) - انظر: المادتين 149، 150 من القانون نفسه، ص ص 21، 22.

(3) - انظر: المادة 139 من القانون نفسه، ص 20، وكذلك المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مصدر سابق، ص 4.

(4) - المادة 82/8 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 14.

(5) - المادة 139 من القانون نفسه، ص 20. لمزيد من التفصيل حول مهام البلدية في مجال حفظ الأرشيف، انظر المواد من 140 إلى 143 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(6) - انظر: المواد 180 وما بعدها من القانون نفسه، ص ص 24، 25.

(7) - المادة 26/4 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج، عدد 35، بتاريخ 15 أوت 1990، ص 1134، المعدل والمتمم. لمزيد من التفصيل حول مهام الأمر بالصرف انظر: المواد 23، 16، 17، 19، 20 من القانون نفسه.

عليه أن يتحقق من صحة العمليات المالية وتوفر الاعتمادات، حيث يراقب صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها، كما يجب على المحاسب قبل قبوله لأي نفقة أن يتحقق من مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة ومدى شرعية عمليات تصفية النفقات وتوفر الاعتماد إلى غير ذلك من الصلاحيات التي خولها إياه قانون المحاسبة العمومية⁽¹⁾.

إن اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب قانون البلدية وكذا بموجب قانون المحاسبة العمومية الأمر بالصرف على مستوى البلدية، يعزز المركز القانوني لمنصب الرئيس ويجعله المسؤول الأول على إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف نفقاتها والمكلف بمتابعة تطور المالية البلدية، كما ألزم القانون رئيس البلدية بضرورة اتخاذ كافة المبادرات لتطوير مداخل البلدية⁽²⁾.

ثالثا: حماية أموال البلدية

حسب قانون البلدية خاصة المواد 157 و 158 فإن للبلدية أموال عقارية ومنقولة، يلتزم المجلس الشعبي البلدي تحت مسؤولية رئيسها بالسهر على المحافظة عليها وحمايتها وتأمينها، وأجاز قانون البلدية لرئيس المجلس سلطة ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة⁽³⁾، وبالرجوع إلى قانون الأملاك الوطنية نجد أن المشرع قد منح لرئيس البلدية العديد من الصلاحيات في هذا المجال، حيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة تمثيل البلدية في عقود التسيير المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا لصلاحياته، كما يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية أمام القضاء في الدعاوى القضائية المتعلقة بالأملاك الوطنية⁽⁴⁾، كما يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي متابعة أملاك البلدية وجردها⁽⁵⁾ والمحافظة عليها.

رابعا: تمثيل البلدية في جميع الأعمال الرسمية

ضمن إطار صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي التقليدية التي منحها له المشرع بداية من صدور أول قانون للبلدية سنة 1967، يعتبر الرئيس ممثل للبلدية في جميع المراسيم التشريعية

(1) - انظر المواد: 35، 36، 47 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، مصدر سابق، ص 1135.

(2) - انظر: المادة 2/82، و من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 14.

(3) - المادة 6/82 من القانون نفسه، ص 14.

(4) - انظر: المادتين 9، 10 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 52، بتاريخ 2 ديسمبر 1990، ص 1664، المعدل والمتمم.

(5) - حسب نص المادة 8 من القانون أعلاه يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في: "... تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية، يتعين إعداد جرد عام للأملاك الوطنية على اختلاف أنواعها حسب الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها، هدفه ضمان حماية الأملاك الوطنية والحرص على استعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها".

والتظاهرات الرسمية التي يتعين عليه المشاركة فيها تطبيقاً لالتزاماته المكرسة قانوناً⁽¹⁾، كما يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليه في التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽²⁾.

وفي ذات السياق وحسب نص المادة 3/82 من قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يتقاضى باسم البلدية ولحسابها، فيمثلها أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها⁽³⁾، غير أنه في حالة تعرض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، باسمه الشخصي أو باسم زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو بصفته وكيلًا، لا يمثل الرئيس البلدية أمام القضاء بل يعين المجلس البلدي المجتمع تحت رئاسة منتخب آخر أحد أعضائه لتمثيل البلدية، وتعتبر هذه الحالة الاستثناء الوحيد الذي أورده المشرع في المادة 84 من قانون البلدية على قاعدة تمثيل ريس المجلس الشعبي البلدي للبلدية أمام القضاء.

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا الإطار العديد من الاختصاصات الموكلة إليه بموجب قانون البلدية وبموجب العديد من النصوص القانونية على غرار قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية، ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في العناصر التالية:

أولاً: السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة يكلف على وجه الخصوص السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في إقليم البلدية⁽⁴⁾، وتعد هذه

(1) - في حالة حصول مانع لرئيس البلدية يحول دون تمثيله للبلدية في مثل هذه المراسيم والتظاهرات الرسمية أقر المشرع نظاماً لاستخلاف الرئيس في هذا الصدد، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع ألزم رئيس البلدية بضرورة ارتداء الوشاح بالألوان الوطنية المسلم له عند بداية عهده الانتخابية كلما شارك في مراسيم تشريفية وتظاهرات رسمية أو ترأسها خاصة تلك المحددة على سبيل الحصر. انظر على التوالي: المادة 77 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 14 وكذلك المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، مصدر سابق، ص 10. للإطلاع على حالات ارتداء الوشاح التي حددها المشرع على سبيل الحصر، انظر: المادة 4 من القرار المؤرخ في 7 فيفري 2016 المحدد للميزات التقنية للوشاح بالألوان الوطنية ومناسبات ارتدائه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، عدد 20، بتاريخ 30 مارس 2016، ص 16.

(2) - المادة 78 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 14.

(3) - انظر: المادتين 800، 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008، ص ص 75، 76.

(4) - المادة 85 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 15.

الصلاحية من صميم اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة، غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري لم يفصل في هذه المسألة ولم يحدد الإجراءات التي يمكن أن يتخذها رئيس البلدية في سبيل ذلك، أم أن هذه الإجراءات يمكن حصرها في إبلاغ والي الولاية الذي يملك كافة الصلاحيات في هذا الصدد.

ثانيا: اختصاصاته كضابط للحالة المدنية

أكدت المادة 86 من قانون البلدية ما جاءت به المادة الأولى من الأمر رقم 70-20 المعدل والمتمم والمتعلق بالحالة المدنية⁽¹⁾، حينما أضفت على رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم رئيس البلدية بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول وتحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع قصر صفة ضابط الحالة المدنية على كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي داخل الوطن وعلى رؤساء البعثات الدبلوماسية وكذا رؤساء المراكز القنصلية بالنسبة للجزائريين المتواجدين خارج الوطن⁽²⁾، وفي إطار هذه الصلاحية يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالعديد من المهام في مقدمتها استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات، وتحرير وتسليم كل العقود المتعلقة بها، وكذا تدوينها في سجلات الحالة المدنية، وبهذه الصفة كذلك يكلف رئيس البلدية بالتصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة الهوية، إضافة إلى التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة شريطة تقديم النسخة الأصلية منها⁽³⁾.

ثالثاً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ضابط الشرطة القضائية

منح قانون الإجراءات الجزائية في سنة 1968 بموجب المادة 15 منه هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾، وعلى ضوءه صدرت أحكام قانون البلدية مؤكدة على تمتع رئيس البلدية

(1) - الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتعلق بالحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 27 فيفري 1970، ص 274، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 20 أوت 2014، ص 03، وكذا المعدل والمتمم بموجب القانون 17-03 المؤرخ في 10-01-2017، ج ر ج ج، عدد 02، بتاريخ 11-01-2017، ص 09.

(2) - انظر: المادة 2/2 من القانون رقم 14-08، مصدر سابق، ص 03.

(3) - المادة 87 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 15. لمزيد من التفصيل حول صلاحيات ضابط الحالة المدنية، انظر: المادة 03 من الأمر رقم 70-20 المتعلق بالحالة المدنية، مصدر سابق، ص 275، المعدلة والمتممة.

(4) - الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج، عدد 10، بتاريخ 10 جوان 1968، ص 622، متمم بالأمر رقم 68-10 المؤرخ في 23 جانفي 1968، ج ر ج ج، عدد 9،

بصفة ضابط الشرطة القضائية⁽¹⁾، وبهذه الصفة يناط برئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من المهام التي يباشرها على ضوء التوجيهات التي يقدمها النائب العام لضباط الشرطة القضائية، وفي مقدمة هذه الصلاحيات البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات والواقعة في إقليم البلدية، وكذا جمع الأدلة الكافية عن هذه الجرائم والبحث عن مرتكبيها ما دام لم يبدأ فيها تحقيق قضائي⁽²⁾.

ويستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي في سبيل القيام بهذه المهام بالشرطة البلدية التي نصت عليها المادة 93 من القانون رقم 10-11 والتي أحالت تنظيمها وصلاحياتها إلى التنظيم، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع أصدر هذا التنظيم سنة 1993 حيث أسس جهاز الشرطة البلدية إلا أنه لم يدخل حيز الخدمة وتم إلغاؤه قبل تطبيقه في الميدان سنة 1996 بسلك الحرس البلدي الذي يشكل في صلب النص ما يسمى بجهاز الشرطة البلدية⁽³⁾، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عند الاقتضاء أن يسخر قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا بهدف تمكينه من مباشرة اختصاصاته كضابط للشرطة القضائية⁽⁴⁾.

رابعا: الضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري ذلك النشاط الذي تباشره السلطات الإدارية المختصة عن طريق الإجراءات والقواعد التي تتخذها في مواجهة الأفراد، عاملة من خلالها على تقييد أو تنظيم نشاطهم بهدف حماية النظام العام، وهو ما قد ينتج عنه فرض قيود على الحريات الفردية خاصة من حيث

بتاريخ 30 جانفي 1968، ص 136، وكذلك المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-17 المؤرخ في 27 مارس 2017، ج ر ج ج، عدد 20، بتاريخ 29 مارس 2017، ص 6.

(1) - انظر: المادة 92 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 15.

(2) - انظر: المادة 4 من القانون رقم 07-17 المؤرخ في 27 مارس 2017، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، مصدر السابق، ص 6.

(3) - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 93-207 المؤرخ في 22 سبتمبر 1993 المتضمن إنشاء سلك للشرطة البلدية وتحديد مهامه وكيفية عمله، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 26 سبتمبر 1993، ص 9، الملغى بموجب المادة 17 المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المؤرخ في 3 أوت 1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي وتحديد مهامه وتنظيمه، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ، 7 أوت 1996، ص 5 وما بعدها. وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع ألغى جهاز الشرطة البلدية سنة 2011، بتحويله سلك الحرس البلدي إلى وصاية وزارة الدفاع الوطني، وعلى هذا الأساس ما الغاية من ذكر هذا الجهاز في قانون البلدية لسنة 2011 واعتباره كجهاز مساعد لرئيس البلدية، خاصة وأن هذا التحويل كان قبل صدور قانون البلدية لسنة 2011. انظر: المرسوم الرئاسي 11-89 المؤرخ في 22 فيفري 2011 المتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 8 ماي 2011، ص 6.

(4) - المادة 93/2 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 15.

ضبط كيفية استخدامها وممارستها، كضبط مجال الصيد وكذا مجال التنقل...⁽¹⁾، كما يعرفه الأستاذ "مارسيل فالين" Walin Marcel بأنه " قيود تقتضيها المصلحة العامة وتعرضها السلطة العمومية على نشاط الأفراد".

وعليه؛ فإن هناك علاقة كبيرة ما بين الضبط الإداري وحقوق الأفراد وحياتهم، وهذه العلاقة قد تضيق وقد تتسع وذلك حسب طبيعة الحرية، فإذا ما تعلق الأمر بحرية ضمنها القانون وحدد شروط ممارستها ففي هذه الحالة فإن سلطة الضبط يكون مجالها ضيقاً، ومن أمثلة ذلك حرية الصحافة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، أما في غير هذه الحالة فنظراً لقلّة موانع المشروعية فإن مجال الضبط الإداري يكون متسعاً، ومن أمثلة ذلك ما تتمتع به الإدارة من سلطة في طرد الأجانب أو في إزالة العوائق التي تعترض الجمهور ولو كانت هذه العوائق ممتلكات خاصة، ووفق هذه المعطيات يمكن القول أن فكرة الضبط الإداري من حيث الغايات التي وجدت من أجلها هي محاولة التوفيق بين مؤشرات متناقضة -الحرية والسلطة- احترام الحرية دون إلغاء السلطة⁽²⁾، وهي إجراء وقائي وهذا ما يميزه عن الضبط القضائي⁽³⁾.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات التي تدخل في إطار الضبط الإداري، حيث أسند قانون البلدية لرئيس المجلس العديد من الهام الضبطية التي يمارسها تحت سلطة الوالي وبصفة مستقلة عن المجلس البلدي⁽⁴⁾، ووفقاً لهذه الصلاحيات يسعى رئيس المجلس الشعبي

(1) -Robert Etien, **Droit administratif Général**, éd Foucher, Vanves (Frances), 2007, pp 103, 104, Dispose: « la police porte sur des activités des autorités administratives. elles concernent des activités qui afin de maintenir l'ordre public vont donner lieu à des interventions qui peuvent prendre des natures différentes et dont l'interdiction est la plus importante. ces activités ont pour conséquence de limiter la liberté des individus. par exemple la police des débits de boisson, la police de la chasse, la police de la circulation... ce pouvoir de prohibition est particulièrement réglementé ».

(2) - مليكة الصروح، مرجع سابق، ص ص 446، 447.

(3) - Pour plus de détails sur la différence entre la police administrative et la police judiciaire Voir: Robert Etien, **Op.cit**, pp 104, 105, Dispose: «La police administrative doit éviter le désordre, elle doit prévenir les infractions et indiquer les actes et agissement répréhensibles. Elle est avant tout préven-tive. En revanche la police judiciaire doit rechercher les auteurs des infractions en vue de les livrer à la justice. Elle est avant tout répressive. L'autorité administrative prend une mesure : par exemple interdiction de la vente d'huitres et de moules dans un territoire donné (police administrative). Si un ostréiculteur enfreint cette mesure, il sera recherché et traduit devant le tribunal (police judiciaire). Cette distinction est une conséquence du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires».

(4) - خلافاً لما كان معمول به في ظل القانون البلدي لسنة 1967، حيث كان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس اختصاصاته في مجال الضبط الإداري تحت رقابة المجلس البلدي وإشراف السلطات العليا، وهو الأمر الذي كان يثير العديد من الإشكاليات ويكبح استقلالية رئيس البلدية ويخضعه لنوعين من الرقابة في آن واحد رقابة المجلس من جهة

البلدي إلى الحفاظ على النظام العام في إقليم البلدية في مختلف جوانبه، سواء إقرار الأمن العام، أو حماية الصحة العامة أو إرساء السكينة العمومية، ونظرا لسرد المشرع لهذه الصلاحيات دون تمييز بين أغراض الضبط الإداري، يمكن إجمال هذه المهام في النقاط التالية:

أ- **الحفاظ على الأمن العام⁽¹⁾**: يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة السهر على الأمن العام، وله بهذه الصفة أن يتخذ كافة الإجراءات التي من شأنها أن تكفل سلامة الأشخاص وممتلكاتهم وإرساء معالم الطمأنينة في إقليم البلدية⁽²⁾.

ب- **المحافظة على الصحة العامة⁽³⁾**: إن مجال الصحة العمومية يشكل أحد المجالات التي تترجم أهمية التطور الذي عرفته وظائف الدولة. فتدخل الشرطة الإدارية في هذا المجال يهدف أساسا إلى حماية أفراد المجتمع من كل ما من شأنه أن يضر بصحتهم، وذلك باتخاذ تدابير فردية أو جماعية عامة يكون من الضروري احترامها، سواء من طرف الأفراد أو المؤسسات في مختلف مجالات نشاطها.

إن أبرز ما تقتضيه حماية الصحة العمومية السهر على حفظ النظافة في إقليم البلدية، باعتبارها الطريق الوقائي الأمثل لحماية المواطنين من جميع المخاطر التي تهدد صحتهم أيًا كان

ورقابة الوالي من جهة أخرى، وحسنا فعل ذلك لأن المهام الخاصة بالضبطية تحتاج نوعا من السرعة والمرونة في اتخاذ القرار، وهو الأمر الذي كان من الصعوبة تحقيقه في ظل إجبار المجلس بضرورة التداول والمصادقة وهو ما يتطلب بعض الوقت والكثير من الإجراءات التي قررها المشرع في هذا الصدد، انظر: المادة 235 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي (الملغى)، مصدر سابق، ص 108. في حين جاء في نص المادة 88 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ما يلي: " يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:..."

(1) - إن الحفاظ على الأمن العام هو من الوظائف الأولى للدولة، إذ هو يرتبط بوجودها ارتباطا وثيقا ويقتضي تدخل السلطات العمومية لاتخاذ كل التدابير الضرورية التي تمكن من الوقاية من كل ما من شأنه أن يلحق أضرارا مادية أو معنوية، سواء بأطراف المجتمع أو بالمجتمع برتمته، ويقصد بالأمن العام اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداء نتيجة الكوارث الطبيعية أو بفعل الإنسان أو من جراء هجوم الحيوانات المفترسة وما تحدثه من اضطرابات. لمزيد من التفصيل راجع: بلقاسم دايم، **النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة**، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2003-2004، ص 20 وما بعدها.

(2) - انظر: المواد 3/88، 89، 94 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 15، 16.

(3) - يقصد بها حماية المواطنين ضد الأخطار التي تهدد صحتهم من الأوبئة وأخطار العدوى، والأخطار الناجمة عن غياب عام للصحة، ويعرفها البعض بأنها عنصر النظام العام الذي يتميز بانعدام الأمراض وتهديدها، للتوسع في هذا الموضوع، انظر: بلقاسم دايم، مرجع سابق، ص 22، 23، وكذلك: مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 450، 451.

مصدرها⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس أناط المشرع برئيس المجلس الشعبي البلدي العديد من الصلاحيات التي تتدرج ضمن إطار الحفاظ على النظافة العمومية؛ حيث ألزمه بضرورة السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والساحات والطرق العمومية، كما يتعين على رئيس البلدية السهر الدائم والمستمر على فرض احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة من طرف المواطنين⁽²⁾.

ج- المحافظة على السكنية العمومية⁽³⁾: من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكنية في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والوضوء، وعليه يقع على عاتق الجهات المختصة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة⁽⁴⁾.

وعلى هذا الأساس ألزمت المادة 94 من قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي بضرورة التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجرى فيها تجمع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

إن ما تجدر الإشارة إليه في مجال الضبط الإداري، أن المشرع أصدر سنة 1981 المرسوم رقم 81-267⁽⁵⁾، الذي سعى من خلاله إلى تبيان كيفية مباشره هذه المهام من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وطبيعة الوسائل والآليات التي يمكن استخدامها.

خامسا: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال البناء والتهيئة العمرانية

منح المشرع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة ضبط إداري، العديد من الآليات والميكانيزمات التي من شأنها أن تمكنه من فرض الرقابة على النشاط العمراني بهدف المحافظة على النظام العام العمراني، وتتجسد هذه الآليات من خلال الرقابة القبلية التي يمارسها على مختلف الأنشطة العمرانية في إقليم البلدية، بالاعتماد على أدوات التعمير المتمثلة في المخطط

(1) - عبد الله حاج أحمد، بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، (الضبط الإداري البلدي والحسبة ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة -دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري-)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة خنشلة، العدد 09، 2018، ص 98 وما بعدها.

(2) - المادة 6/94، 11 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 16.

(3) - يقصد بالسكنية العامة المحافظة على حالة الهدوء والسكون في الطرق والأماكن العمومية من خلال اتخاذ كافة الإجراءات الوقائية اللازمة للقضاء على مصادر وأسباب الإزعاج والقلق التي تهدد الراحة العامة. انظر: عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 2، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 32.

(4) - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 377.

(5) - انظر: المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمأنينة العمومية، ج ج ج ج، عدد 41، بتاريخ 15 أكتوبر 1981، ص 1422.

التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي التي تحدد مقاييس التعمير والبناء⁽¹⁾، وكذلك تظهر الرقابة في منح الرخص والشهادات التي تهدف إلى مراقبة كيفية استغلال الأراضي العمرانية والحد من التجاوزات في حركة البناء والتوسع العمراني بصفة عامة.

وفي هذا السياق، يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا لنص المادة 95 من قانون البلدية رخص البناء⁽²⁾ والتجزئة⁽³⁾ والهدم⁽⁴⁾، حيث يسلم رخص البناء والتجزئة بصفته ممثلا للبلدية في جميع الاقتطاعات أو البناءات في قطاع يغطيه مخطط شغل الأراضي، ويتعين على رئيس البلدية أن يرسل نسخة من الرخصة إلى والي الولاية، كما يمنح رئيس المجلس الشعبي البلدي هذه التراخيص بصفته ممثلا للدولة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بعد الإطلاع على الرأي الملزم للوالي⁽⁵⁾.

الفرع الثالث: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال القرارات الإدارية

يُعدُّ رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهاز التنفيذي أو الهيئة التنفيذية على مستوى البلدية، وفي إطار ممارسة اختصاصاته وسلطاته التي منحه إياها قانون البلدية وقوانين أخرى يقوم بإصدار قرارات إدارية، تختلف عن المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي كجهاز مداولة⁽⁶⁾، وقد نظم المشرع صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذا المجال بموجب قانون البلدية، حيث ربط بين سلطة اتخاذ القرارات ومجموع الصلاحيات المسندة لرئيس البلدية، وبالتالي جميع القرارات الصادرة عنه سواء كانت فردية أو تنظيمية يجب أن لا تصدر خارج الاختصاصات الموكلة له سواء باعتباره ممثلا للبلدية

(1) - راجع: المواد 10 وما بعدها من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 1654 وما بعدها.

(2) - يشترط كل تشييد لبناية جديدة أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والاستعمال أو الواجهة والهيكل الحامل للبناية والشبكات المشتركة العابرة للملكية حيازة رخصة البناء، لمزيد من التفصيل حول كيفية منح رخصة البناء وإجراءاتها، انظر، المواد من 41 إلى 62 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ج، عدد 07، بتاريخ 12 فيفري 2015، ص 13 وما بعدها.

(3) - تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية، انظر: المواد من 07 إلى 40 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص 7 وما بعدها.

(4) - يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم، انظر: المواد من 70 إلى 85 المرسوم التنفيذي نفسه، ص 20 وما بعدها.

(5) - انظر: المادة 65 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 1659.

(6) - صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2016، ص 159.

أو الدولة⁽¹⁾، كونه رئيسا للمجلس المنتخب من جهة ومن جهة أخرى الرئيس الإداري الأعلى على جميع موظفي البلدية⁽²⁾.

نظرا للصلاحيات الواسعة المسندة للجماعات المحلية، ومن أجل ضمان السير العادي لمصالحها بالشكل الذي يضمن تلبية حاجيات مواطنيها، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بسلطة تقريرية في إطار ممارسة نشاطاته، إلا أن هذه السلطة لا تخرج من حيث أهدافها عن الإطار الذي وضعه المشرع بالمادة 96 من قانون البلدية، والذي حصر من خلالها أهداف هذه القرارات ومقاصدها في النقاط التالية: الأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، عند الاقتضاء، تفويض إمضائه.

بالنظر إلى هذه المجالات التي حددها المشرع لاتخاذ القرارات الإدارية نسجل عدة ملاحظات، حيث نرى أن العبارات المستعملة من طرف المشرع تقضي إلى عمومية النص القانوني وإطلاقه، فبالنسبة للحالة الأولى نجد أن الصياغة جاءت واسعة تطل جميع المجالات، فاستعماله في هذه الحالة صيغة المرونة من خلال عبارة "تدابير محلية" من شأنها أن تمكن رؤساء البلديات حسب مقومات وخصوصيات كل إقليم من اتخاذ كافة القرارات في المجالات التي تدخل في دائرة اختصاصهم من أجل حل كافة الإشكاليات التي يفرزها الواقع العملي وتواجهها الوحدات المحلية يوميا، أما بالنسبة للحالة الثانية فنجد كذلك أن المشرع قد وسع من مجال اتخاذ قرارات البلدية ليشمل كل ما يدخل في إطار صلاحيات الرئيس باعتباره سلطة ضبط إداري.

أما بالنسبة لتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي والتي تعتبر من بين الصلاحيات التي يسهر عليها رئيس البلدية باعتباره ممثلا لها⁽³⁾، فالملاحظ في هذا الصدد أن المشرع أجاز لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية اتخاذ قرارات إدارية من أجل تنفيذ مداورات المجلس، غير أن نص المادة 96/3 لم يحدد الحالات التي يلجأ فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى اتخاذ هذا النوع من القرارات واكتفى باستخدام عبارة "عند الاقتضاء"، وبالتالي هل يرجع الأمر إلى طبيعة المداولة أم إلى رغبة متخذ القرار.

وأخيرا أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ قرارات إدارية من أجل تفويض إمضائه وفقا لما يسمح به التشريع المعمول به، حرصا منه على سير المرافق العامة البلدية بانتظام واضطراد، وعدم تعطيل مصالح المواطنين من خلال ضمان تقديم الخدمات الإدارية للمواطن في

(1) - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2005، ص 30.

(2) - انظر: المادة 125 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 19.

(3) - انظر: المادة 80 من القانون نفسه، ص 14.

المجالات المختلفة، خاصة بعد أن أنشأ المشرع المندوبيات البلدية المستحدثة بموجب المادة 133 من قانون البلدية لسنة 2011 والتي تسهر على تقديم نسخ العقود والمستخرجات وبيانات الحالة المدنية، الأمر الذي يضمن تقريب الإدارة من المواطن وإشباع حاجيات الساكنة وبأقل وقت ممكن، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض إمضائه لصالح نوابه في حدود المهام الموكلة لهم⁽¹⁾.

أما بالنسبة لشروط نفاذ قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فمن المعروف أن القرارات الإدارية بصفة عامة يجب أن تتوفر فيها أركان أساسية محددة تقوم عليها، حتى لا تكون معيبة فتعرض للإبطال⁽²⁾، فبالإضافة إلى هذه الشروط، اشترط قانون البلدية مجموعة من الشكليات التي يجب عليه احترامها أثناء ممارسته لحقه في إصدار القرارات الإدارية، حيث يجب أن تسجل حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض، وترسل هذه القرارات خلال الثماني والأربعين (48) ساعة إلى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام⁽³⁾.

بعد إصدار وصل الاستلام من الوالي، ألزم المشرع بضرورة ضمان العلم بالقرار، بحيث لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاما عامة، حيث لم يحدد المشرع كيفية ووسائل النشر إلا أنه عمليا يتم إلصاق هذه القرارات في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، كما أضاف المشرع في ذات الصدد شرط الأجل لتنفيذ القرارات المتعلقة بالتنظيمات العامة، بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي وفي حالة الاستعجال يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فورا القرارات الصادرة عنه بعد إعلام الوالي، أما فيما يخص القرارات الفردية أوجب القانون أن يتم تبليغها فرديا حتى تكون نافذة⁽⁴⁾.

وختاما، يمكن القول أنه لعل من أهم من الإصلاحات التي جاء بها قانون البلدية لسنة 2011، أنه أدخل ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية شخصية الأمين العام، حيث جعل المشرع الجزائري من هذا الأخير يتقاسم الشق الإداري مع رئيس البلدية بناء على المادة 15 من قانون البلدية التي اعتبرت الإدارة البلدية من هيئات البلدية إلى جانب الهيئة التنفيذية والهيئة التداولية، وعليه ينشط الأمين العام للبلدية الإدارة تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يضطلع بالعديد من المهام على غرار ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي وتنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية

(1) - انظر: المادة 3/70 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - للإطلاع على أركان القرار الإداري، راجع: محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 39 وما بعدها.

(3) - المادة 98 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 16.

(4) - انظر: المادتين 97، 99 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

البلدية، وكذا السهر على تنفيذ قرارات الرئيس وإعلانها ونشرها، وتنفيذ مداوات المجلس المنتخب⁽¹⁾، الأمر الذي يجعل من دور هذه الهيئة دوراً محورياً وذو أهمية بالغة بالنظر إلى حجم الصلاحيات التي يتمتع بها والتي باتت تثير العديد من التساؤلات⁽²⁾.

يمكن تفسير هذه الإصلاحات التي مست المركز القانوني للأمين العام للبلدية، والتي ساهمت بشكل كبير في تعزيز مركزه القانوني داخل البلدية من جهتين، الأولى تتمثل في سعي المشرع الدائم نحو تعزيز الإدارة المركزية والحد من حرية البلديات في تعيين موظفيها وتنشيط إدارتها⁽³⁾، أما الثانية فتتمثل في محاولة المشرع إلى حماية مصالح المواطنين وضمان استمرارية تقديم الخدمات العمومية بالنظر إلى حالات الانسداد التي تعرفها المجالس البلدية، ويظهر ذلك جلياً من خلال التصريحات المقدمة أثناء مناقشة قانون البلدية لسنة 2011، حيث جاء على لسان وزير الداخلية في هذا الصدد أثناء عرضه لأسباب إصدار مشروع قانون البلدية آنذاك، ما يلي: "...لترجمة مبدأ حياد الإدارة البلدية فعلياً، وتقادي الاختلالات المحتملة التي تفرزها التكتلات الحزبية من إعاقة سير البلدية، ورغبة في ضمان سير المصالح البلدية، يكرس مشروع القانون أكثر من أي وقت مضى إدارة البلدية وكذا الأمين العام للبلدية الذي يمارس تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مهاماً أساسية وضرورية للسير الحسن للبلدية"⁽⁴⁾.

المطلب الثاني: صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

إن مختلف القوانين المنظمة للولاية في ظل مرحلة التعددية السياسية اقتضت على ذكر الوالي ومهامه كجهاز تنفيذي محلي على مستوى الولاية، وهو الواضح من خلال ما جاءت به المادة الثامنة من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية (الملغى)، وما يقابلها في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، والذي نصت المادة الثانية منه على: "للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي".

باستقراء أحكام قانون الولاية، يتبين جلياً أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك أية صلاحيات تمنح له حرية التصرف والمساهمة بشكل فعال في تسيير الشؤون المحلية على مستوى إقليم الولاية، بحيث لا تتعدى الصلاحيات الممنوحة له الإطار الشكلي والرمزي فقط (الفرع الأول)،

(1) - انظر على التوالي: المواد من 125 إلى 132 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 19، 20، وكذا الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مصدر سابق، ص ص 4، 5.

(2) - لمزيد من التفصيل حول تطور المركز القانوني للأمين العام للبلدية وطبيعة الإشكاليات التي يثيرها، رجع: راضية عباس، (المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بليدة 2، العدد التاسع، جانفي 2016، ص 67 وما بعدها.

(3) - المرجع نفسه، ص 89.

(4) - المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10.

وفي المقابل يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث أن وضعه على رأس الولاية يجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة (الفرع الثاني)، وفي ظل هذا الوضع، يدفعنا الأمر إلى البحث عن سبب استحواذ الوالي على كل الصلاحيات على مستوى الولاية (الفرع الثالث)

الفرع الأول: تجريد مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي من الاختصاص التنفيذي

منح المشرع للمجالس الشعبية الولائية اختصاصات كثيرة تطال العديد من المجالات، ولكن جردها من صلاحية تنفيذ أعمالها ومتابعة نتائج تجسيدها ميدانياً، الأمر الذي يجعل من رئيس المجلس الشعبي الولائي غير مسؤول على تنفيذ الأعمال التي تداول عليها المجلس المنتخب، والأكثر من ذلك حرمانه من سلطة اتخاذ القرارات، وفي المقابل تمتعه ببعض الاختصاصات التي تجعل من دوره في تحقيق مقاربة التنمية المحلية منعماً.

إن الوقوف على مدى فعالية اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي، يتطلب توضيح دوره في تسيير الشؤون المحلية للولاية سيما صلاحية اتخاذ القرار والسهر الدائم على تنفيذ الأعمال التي توفق عليها الهيئة التداولية، وبالعودة إلى قانون الولاية ومن خلال تصفح أحكامه، نجد أن المشرع قد منح لرئيس المجلس الشعبي الولائي مجموعة من الاختصاصات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- يختار نواب له لمساعدته على أداء مهامه من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.
- يحدد جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الولائي وأهم المسائل الواجب دراستها في كل اجتماع، وتتم هذه الصلاحية بمشاركة الوالي وبعد استشارة أعضاء المكتب⁽²⁾.
- يتولى مهمة رئاسة اجتماعات المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 28 من قانون الولاية، وبهذه الصفة يرسل الاستدعاءات لأعضاء المجلس من أجل حضور الدورات.
- يقترح تشكيل اللجان سواء الدائمة أو الخاصة⁽³⁾.
- يعين أحد نوابه لاستخلافه في مهامه، في حالة حصول مانع قانوني يحول دون قدرة رئيس المجلس الشعبي الولائي على الاضطلاع بصلاحياته⁽⁴⁾.
- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي⁽⁵⁾.

(1) - انظر: المادة 62 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15.

(2) - انظر: المادة 3/16 من القانون نفسه، ص 10.

(3) - انظر: المادة 34 من القانون نفسه، ص 11.

(4) - المادة 63 من القانون نفسه، ص 15.

(5) - المادة 42 من القانون نفسه، ص 12.

- يبلغ المجلس الشعبي الولائي بالمسائل التابعة لاختصاصاته ويعلمه بالوضع العامة للولاية ولا سيما منها النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة ما بين الاجتماعات (1).

- يمثل المجلس الشعبي الولائي في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية (2).

تقل هذه المعطيات من المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي لا يملك صلاحية التصرف دون تدخل الوالي لتنفيذ الاختصاصات المخولة للمجلس قانونا، فمن خلال ما تم التطرق إليه يظهر أن منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي لم ينل حقه من الاهتمام، وبالتالي إذا أردنا أن نعطي تقييم لهذا المنصب، فيمكن أن نقول أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك صلاحيات حقيقية ذات تأثير على المستوى المحلي، أو التأثير في حياة المواطنين (3)، وهو الأمر الذي يعتبر مساس صارخ بمبادئ النظام اللامركزي الذي يقتضي إعطاء الصلاحيات الأساسية والجوهرية للمنتخبين المحليين بما يمكنهم من الاضطلاع الفعلي بالأعباء والمهام التي التزموا بها أمام الناخبين والتي على أساسها ولاهم المواطنين المسؤولية في هذه المجالس.

إن هذا التجريد التام للصلاحيات يجعل من منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي منصب صوري، لا فائدة من إدراجه ضمن تنظيم المجالس الشعبية الولائية في التشريع الجزائي إن كان المشرع قد أفرغ هذا المنصب من مضمونه ومن جوهره الأساسي، وبالتالي بات من الضروري إعادة النظر في هذه المسألة ووضع حل لها، خاصة وإن كان الواقع العملي يبرز في كل استحقاقات محلية مدى صعوبة تنصيب رئيس المجلس الولائي، نتيجة الصراعات السياسية والحزبية والتكتلات مثلما فصلنا في هذه المسألة سابقا، وبالتالي إن كان تنصيب رئيس المجلس يؤدي في غالب الأحيان إلى عرقلة مصالح المواطنين نتيجة عدم قدرته على مباشرة مهامه بدون رئيس، ومن ثم لا يكون للرئيس المنصب سوى بعض المهام الشكلية التي تجعل من مركزه لا يختلف كثيرا عن مركز بقية الأعضاء داخل المجلس، فإني أرى ضرورة التدخل ووضع حد لهذا الإشكال إما بإلغاء هذا المنصب الشكلي نهائيا أو إعادة النظر في طبيعة الصلاحيات المخولة له.

الفرع الثاني: سلطات الوالي

بداية لا بد من الإشارة إلى أن منصب الوالي الذي يحوزه من خلال التعيين بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، يعتبر من المناصب السامية في الدولة (4)،

(1) - المادة 71 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 16.

(2) - المادة 72 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 137.

(4) - انظر على التوالي: المادة 92 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 18، وكذا المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي

وعليه يعد الوالي الفاعل الأساسي على المستوى المحلي، إذ يكتسي دوره صبغة خاصة، بحكم تمتعه بصفة مزدوجة، مما يجعله في مركز متفوق ليس فقط في جانب تسيير شؤون الدولة على المستوى الإقليمي، بل حتى في اتخاذ القرارات على مستوى الولاية باعتباره الجهاز التنفيذي للولاية⁽¹⁾.

تأخذ الولاية نتيجة المركز الذي يحظى به الوالي وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت، حيث يمارس الوالي سلطاته وصلاحياته تبعا لهذا الوصف فهو يباشر مجموعة من المهام التي تدخل في إطار تمثيل الولاية (أولا)، كما يضطلع بمهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره ممثل الدولة الذي يرفع مصالحها على رأس الجماعة الإقليمية (ثانيا)، وتنفيذا لكل هذه الصلاحيات منح المشرع للوالي سلطة اتخاذ القرارات (ثالثا).

أولا: سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية

بتصفح أحكام قانون الولاية لسنة 2012 يمكن أن نجمل صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية في النقاط التالية:

أ- صلاحياته كهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

مُنحت للوالي بهذه الصفة صلاحيات متعددة، بداية من تنفيذ المداورات والقرارات التي تسفر عليها اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، والسهر الدائم على نشر وإعلام المواطنين بهذه القرارات عن طريق الوسائل والآليات المحددة قانونا، وفي إطار هذه الصلاحية كذلك يلتزم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية بتقديم تقرير عن مدى تنفيذ المداورات المتخذة في الدورات السابقة، أما في الفترات الفاصلة بين الدورات يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام على مدى تنفيذ المداورات والتوصيات الصادرة عن المجلس ومدى تجسيدها ميدانيا⁽²⁾.

وفي إطار احترام مبدأ حق المجلس الشعبي الولائي في الاطلاع على شؤون الولاية ومتابعتها، يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية⁽³⁾، كما يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية على أن يتبع هذا البيان بمناقشة،

الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج، عدد 31، بتاريخ 28 جويلية 1990، ص 1034، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ 4 سبتمبر 1991، ص 1572.

(1) - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص 185.

(2) - انظر: المواد 102، 103، 104 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 18، 19.

(3) - المادة 103/2 من القانون نفسه، ص 19.

ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية⁽¹⁾، وما تجدر ملاحظته في هذا الصدد، ما مدى التزام الوالي بالملاحظات والآراء التي يقدمها أعضاء المجلس حول البيان السنوي، كما أنه في حالة انبثاق لائحة توصيات عن مناقشة هذا البيان ما مصيرها بعد إرسالها إلى وزير الداخلية والقطاعات المعنية خاصة وإن كانت تتضمن في غالب الأحيان أهم الانجازات وأهم العراقيل التي اعترضت مسار التنمية؟

إن صلاحيات الوالي بصفته هيئة تنفيذية، لم تتوقف عند هذا الحد، حيث يتدخل في كل أعمال المجلس الشعبي الولائي مثلما تطرقنا سابقاً إلى هذه المسائل أثناء دراسة اجتماعات المجلس الولائي، حيث يشارك بقوة القانون في إعداد جدول أعمال الدورات وفقاً لنص المادة 3/16 من قانون الولاية، فيساهم في تحديد أهم المسائل الواجب دراستها في كل اجتماع يعقده المجلس، وهنا يمكن أن نقول أن المركز الذي يحظى به الوالي يعطيه السلطة في إدراج أي مسألة كما يمكنه من حذف أي مسألة أخرى من اقتراح رئيس المجلس أو أعضاء المكتب الدائم، كما يملك الوالي كذلك وفقاً لنص المادة 15 صلاحية طلب المجلس للاجتماع في دورة غير عادية، وفي نفس السياق كذلك يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله، وله الحق في التدخل أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس، وهنا نشير إلى نفس الملاحظة المذكورة أعلاه وهي أن مركزه يخول له أن يكون المهيم على هذه الاجتماعات⁽²⁾.

ب- صلاحياته في مجال تمثيل الولاية

وفقاً لنص المادة 105 من قانون الولاية يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، حسب الأشكال والشروط المحددة قانوناً، كما يمثلها أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها⁽³⁾، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع لم يمنح للمجلس الشعبي الولائي حق التقاضي، وعليه فإن لجوء المجلس للقضاء يكون باسم الولاية ويتمثل من الوالي.

وفي هذا الإطار كذلك يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي وفق الإجراءات التي تطرقنا إليها سابقاً، كما يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية ويعمل بشكل دائم على حسن سيرها من خلال تفعيل نشاطاتها وفرض الرقابة عليها بشكل دوري، من أجل ضمان تلبية احتياجات الساكنة وتقديمها لكل الخدمات اليومية التي يحتاجها المواطن⁽⁴⁾.

(1) - المادة 109 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، الصفحة نفسها.

(2) - المادة 24 من القانون نفسه، ص 10.

(3) - المادة 106 من القانون نفسه، ص 19.

(4) - انظر: المادتين 107، 108 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

وفي شق إدارة أملاك الجماعات الإقليمية، يضطلع الوالي بموجب المادة 105/2 من قانون الولاية بكل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويلتزم بإبلاغ المجلس بذلك، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن قانون الولاية لسنة 1990 (الملغى) كان يخضع المهام التي يباشرها الوالي في إدارة الأملاك لرقابة المجلس⁽¹⁾، في حين يتضح من المادة أعلاه أن المشرع أقصى المجلس نهائيا من مجال تسيير ممتلكات الولاية مع ضمان حقه في الإطلاع من خلال التبليغ.

ثانيا: سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة

بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الوالي بوصفه ممثلا للولاية، يمارس مجموعة من المهام يحوز بمقتضاها على سلطات واسعة يتجلى من خلالها بوضوح دوره المركزي، وتتضح مكانته في هرم النظام الإداري الجزائري، وتجد هذه الاختصاصات أساسها في نص المادة 110 من قانون الولاية والتي تجعل من الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، وبهذه الصفة فهو يعتبر وسيط الحكومة على المستوى المحلي وممثل كل الوزارات، ويمكن أن نجمل سلطات الوالي في هذا الإطار رغم تعددها وتنوعها وصعوبة حصرها في العناصر التالية:

أ- **الاختصاصات السياسية:** باعتباره مفوض الحكومة في الولاية، وممثل هذه الأخيرة لدى السلطة المركزية، يتمتع الوالي باختصاصات سياسية تتمثل في السهر على تنفيذ السياسة العامة ويساهم أيضا في رسم تصورها ومبادئها، كما يلتزم الوالي بإخبار السلطة المركزية والوزراء على انفراد بالحالة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية في إقليم الولاية، ويستعين لهذا الغرض بمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحريات وإعداد التقارير اللازمة، وهو ما يمنح للوالي أن يكون له أثر كبير على القرار السياسي والاستراتيجي الذي تتخذه الحكومة⁽²⁾.

ب- **الاختصاصات الإدارية:** وتتمثل اختصاصات الوالي في هذا المجال بالسهر الدائم على تنفيذ القوانين والتنظيمات والتعليمات والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية كما يعمل الوالي في إطار تأديته لمهامه على ضمان احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية⁽³⁾، كما يقوم الوالي ضمن هذا الإطار بتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، إلا أن اختصاص الوالي في هذا المجال ليس مطلق، فقد استثنى المشرع بعض القطاعات من وصاية الوالي ورقابته، وهي: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل،

(1) - انظر: المادة 2/86 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 511.

(2) - انظر: مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 22، وكذلك: أحمد محيو، مرجع سابق، ص 276.

(3) - المادة 113 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 19.

مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية⁽¹⁾.

وباعتباره ممثلاً للدولة فقد عهد إليه المشرع مهمة تسيير معظم الجهاز الوظيفي للولاية، حيث توضع إدارة الولاية تحت سلطته، وما تجدر الإشارة إليه أن المصالح غير الممركزة للدولة تعتبر جزءاً من إدارة الولاية⁽²⁾، كما يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات، ويعد الوالي الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية⁽³⁾.

ج- سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري: بداية لا بد من الإشارة إلى أن هذه الصلاحيات تدخل في إطار الاختصاصات الإدارية لوالي الولاية، ولكن نظراً لأهميتها وارتباطها المباشر بمسألة جد جوهرية ألا وهي الحقوق والحريات، ارتأينا معالجتها في عنصر مستقل، حيث يتمتع الوالي بسلطات واسعة من أجل الحفاظ على النظام العام مقارنة بتلك التي يتمتع بها رئيس البلدية، حيث نصت المادة 114 من قانون الولاية على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية داخل إقليم الولاية.

ويسهر الوالي في إطار ممارسته لمهامه واختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم من كل اعتداء قد تتعرض له⁽⁴⁾، ولكي يتمكن الوالي من أداء مهامه في مجال الضبط الإداري وضع القانون تحت تصرفه مصالح الأمن قصد تطبيق كل القرارات التي يتخذها⁽⁵⁾، حيث يمارس اختصاصاته في مجال الضبط الإداري بالتنسيق مع مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية، وفي المقابل يلتزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، كما يملك الوالي في ظل الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل قوات

(1) - انظر: المادة 111 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 19. وكذا المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج، عدد 48، بتاريخ 27 جويلية 1994، ص 8.

- يرى الدكتور عمار بوضياف أن المادة 111 التي عدت المجالات التي تُستثنى من رقابة الوالي، جاءت على أسلوب الإطلاق والشمولية، خاصة المطة (ز) والتي استخدمت عبارة " المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية" ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء... والعبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكل واحدة، انظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 240.

(2) - انظر: المواد من 127 إلى 131 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 20.

(3) - انظر: المادتين 120، 121 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - انظر: المادة 112 من القانون نفسه، ص 19.

(5) - انظر: المادة 118 من القانون نفسه، ص 20.

الشرطة والدرك الوطني عن طريق التسخير من أجل الحفاظ على أمن الأشخاص وممتلكاتهم، ويعد الوالي مسؤولاً على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً ويشرف على تنفيذها. كما يسهر الوالي على تنفيذ مخططات تنفيذ الإسعافات وتحيينها ويملك بهذه الصفة حق تسخير الأشخاص والممتلكات⁽¹⁾.

ثالثاً: سلطة اتخاذ القرارات الإدارية

تنفيذاً للصلاحيات التي يتمتع بها الوالي بموجب النصوص القانونية، منح المشرع للوالي سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، وعلى غرار ما قام به المشرع أثناء تحديده لاختصاصات رئيس البلدية في مجال إصدار القرارات الإدارية، حدد أهداف هذه القرارات ومناسبات إصدار هذه القرارات، ملخصاً له إياها بموجب المادة 124 من قانون الولاية في مجال تنفيذ المدونات، وكذا ممارسة الاختصاصات بالإضافة إلى تفويض التوقيع.

الملاحظ على هذه المجالات، أن المشرع وسع من مستوى السلطة التقريرية للوالي لتشمل كافة الاختصاصات المسندة له، مقارنة برئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حدد له قانون البلدية بموجب المادة 96 منه الحالات التي يمكن له فيها اتخاذ القرارات على سبيل الحصر، وما تجدر الإشارة إليه أنه يجب التمييز بين قرارات الوالي الصادرة عنه بصفته ممثل عن الولاية وبين قراراته الصادرة بصفته ممثلاً للدولة من أجل تحديد المسؤولية، حيث تتول المسؤولية ومن ثم التعويض في حال الخطأ للدولة إذا كان القرار صادر عن الوالي بصفته ممثل للدولة، وتتحمل المسؤولية الولاية إذا كان القرار صادر عن الوالي في إطار تأديته لمهامه كمثل للولاية⁽²⁾.

الفرع الثالث: تعزيز صلاحيات الوالي: مواجهة لقصور أداء المجلس المنتخب أم تكريس لهيمنة المركز؟

بفحص جملة الاختصاصات المسندة إلى الوالي، يتبين لنا بوضوح كيف أن المشرع الجزائري، جعل من الوالي صانع القرار على المستوى المحلي، وكيف أن المشرع سلب العديد من الاختصاصات

(1) - انظر: المواد 115، 116، 117، 119 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 19.

(2) - في هذا الإطار يستوقفنا قرار مجلس الدولة رقم 17892 المؤرخ في 25-05-2004 والمتعلق بولاية الطارف، الذي قام بتخصيص أرض مستثمرة فلاحية للبناء، حيث حكم مجلس قضاء عنابة بضرورة تعويض أعضاء المستثمر بمبلغ مالي محدد مقابل الانتفاع بدون وجه حق بالقطعة الأرضية، حيث كان هذا القرار محلاً للاستئناف من طرف الوالي، وبعد الاطلاع على الملف حكم مجلس الدولة بأن الأوجه المثارة من طرف الوالي جديّة وبما أن قرار التخصيص اتخذ من طرف الوالي بصفته ممثلاً للدولة وبالتالي لا يمكن في هذه الحالة مقاضاته، المبدأ: "الوالي تصرف بصفته ممثلاً للدولة وليس بصفته مسؤولاً عن الولاية، لا يمكن في هذه الحالة مقاضاة الوالي قصد دفع التعويض"، لمزيد من التفصيل انظر: رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 03، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 1332، 1333.

الأساسية من الجهاز التداولي، آخرها الحق في تنفيذ قراراتها، وهو ما يجسد تنظيما ووضعا يتنافى مع الاستقلالية الواجب توافرها على مستوى الوحدات المحلية⁽¹⁾، ويدفعنا إلى القول أن منح الوالي اختصاصات تمثيل الجماعة الإقليمية إلى جانب تمثيل الدولة هو ازدواج في الوظيفة يهدر التسيير اللامركزي ويشجع التسيير غير الممركز للولاية، ويجعل من الوالي يستحوذ على كافة جوانب التسيير بموجب جملة الصلاحيات التي يتمتع بها وكذا القرارات التي يتلقاها من السلطة المركزية ممثلة في الحكومة والوزراء، وعليه ما مصير مبدأ التسيير الحر للشؤون المحلية الذي تبنته أغلب النظم المقارنة وكذلك المشرع الجزائري من خلال الأخذ بالأسلوب العام والمطلق في توزيع الصلاحيات؟

إن المقاربة المجالية للتنمية تقتضي فسخ المجال للوحدات المحلية لوضع خطط وبرامج التنمية والتنسيق بين جميع الفاعلين على المستوى المحلي، وتحديد أسس ومرجعيات السياسات العمومية، وإعادة تحديد دور الدولة في صناعة القرار التنموي وتنظيم المجال المحلي في اتجاه أن تصبح الوحدات المحلية مجالا مستغلا من لدن المجتمع المحلي بما يحقق السياسات العمومية التي تتأسس على لامركزية القرارات التي لها علاقة بالتنمية، وسياسة التخطيط، إلا أن ذلك يتطلب تبني سياسة اللامركزية في توزيع الوظائف بشرط أن تكون هذه السياسة حقيقة خالية من جميع أنواع الضغط حتى تستطيع أن تساهم في نقل المجالس المحلية من مجرد هيئات إدارية تسهر على الإدارة اليومية لشؤون الساكنة إلى فاعل أساسي يعتبر فضاء لممارسة السلطة⁽²⁾.

وبالرغم من أن النصوص القانونية اعترفت للمجلس التداولي للولاية بصلاحيات واسعة نظريا، إلا أن تنفيذ هذه المهام يبقى رهين إرادة الوالي، خاصة في ظل عدم وجود أي آليات قانونية تكفل مراقبة مهمته التنفيذية ما عدا إلزام الوالي بشكل دوري بتبليغ المجلس، وهو ما يظهر جليا من خلال غياب أي نص قانوني في قانون الولاية يمنح لرئيس المجلس أو المنتخبين حق مساءلة الوالي عن حصيلة تنفيذ المداولات أو حتى متابعتها في حالة عدوله أو امتناعه.

كما أن إشراك الوالي بصورة فعلية في إعداد جدول أعمال الاجتماعات، يجعل منه المتحكم الأول والأخير في تحديد المسائل الواجب دراستها والتداول بشأنها نظرا لمركزه وما يمنحه من سلطات وقوة وهيمنة على هذه الاجتماعات، كما أن هذا الإجراء يقصي إلى حد بعيد دور المنتخبين في تحديد حاجيات الساكنة ورفع مطالب المواطنين وترجمتها إلى حلول واقعية، وهو ما يجعلنا نقول أن قانون الولاية استبعد إلى حد كبير المجلس المنتخب من مجال التنمية سواء على مستوى التفكير أو على مستوى أخذ القرارات⁽³⁾، أما بالنسبة لإجراء المصادقة فلا يتعدى مستوى الإجراء الشكلي الذي يمكن

(1) - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 191، 192.

(2) - عبد القادر الخاضري، (الجماعات الترابية بالمغرب: من التسيير الإداري إلى اقتصاد التنمية "مقاربة سياسية قانونية")، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، صيف 2015، ص 110، 111.

(3) - مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 25.

أن يتجاوز الوالي بما يتمتع به من صلاحيات، وهو ما يجعل المجلس تحت قبضة الوالي ولا يتحرك إلا بأمر منه.

وعلى إثر هذه الهيمنة التي تجعل من المجلس الولائي منعدم الإرادة وتحيله إلى موقع المتفرج من الأحداث، تجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية لسنة 2012، واجه مشروعه قبل صدوره الكثير من الانتقادات أثناء مناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني أبرزها عدم التوازن بين صلاحيات الوالي والمجلس المنتخب، حتى أن أغلب نواب البرلمان ذهبوا إلى القول بعدم تحميل المجالس الولائية مسؤولية الفشل في تحقيق برامج التنمية وتلبية حاجيات السكان، حيث جاء في أحد التصريحات: "...كيف يمكن لمنتخب محلي أو مجلس شعبي ولائي لا ترقى صلاحياته إلى عشر (1/10) من الصلاحيات الواسعة الممنوحة للولاية والمكرسة كذلك في هذا المشروع، أن يُتهم بالعجز والفشل في تطهير برامج التشغيل والتنمية، بل إن الإدارة المحلية الممثلة في الولاية هي التي عجزت وتحمل مسؤولية فشل مختلف الآليات التي وضعتها الدولة لترقية التشغيل والتنمية..."⁽¹⁾، والغريب في الأمر أن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الذي أصدرته الحكومة مؤخرا -غشت 2018-، لم يتضمن أي إصلاحات في هذا الإطار بل أبقى على تفوق سلطة الوالي على حساب صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي.

تتشرك في أسباب هذه الوضعية العديد من الفواعل، بداية من سعي الدولة الدائم إلى فرض الهيمنة على الجماعات المحلية، وتكريس تبعيتها للمركز من خلال تقييد استقلالية كل المسؤولين المنتخبين خاصة في مجال اتخاذ القرارات، وتعويضها بجملة من الصلاحيات التزيينية الفارغة من مضمونها، كما يساهم في هذه الوضعية بشكل لا يمكن إنكاره قصور دور المنتخبين المحليين وضعف أدائهم لأن الانتخابات لا تبنى في غالب الأحيان على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسية وعشائرية، وهو ما يدفع الدولة إلى وضع هيئة تنفيذية مؤهلة وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب ومن ثم مواجهة كل قضايا التنمية المتسارعة والملحة التي تتطلب وجود شخص كفء وقادر على التسيير وتحمل كافة الأعباء⁽²⁾.

بالنظر إلى هذه الحالة التي تعيشها المجالس الولائية منذ الاستقلال والتي أدت إلى حجب دور الولاية كجماعة محلية فعلية وتحويلها إلى وحدة إدارية غير ممرضة، ظهرت العديد من الأصوات حتى من منابر سياسية تندد بهذا الوضع الذي حول المجلس الولائي إلى جهة اقتراح أو استشارة أكثر منه صاحب قرارات، وتدعو إلى ضرورة القضاء على حالة الخلط والغموض بين اختصاصات الدولة

(1) - المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالولاية لسنة 2012، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 284، بتاريخ 19 مارس 2012، خصوصا ص 9.

(2) - مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 26.

واختصاصات الجماعات المحلية، وتنادي بضرورة التفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ من جهة، وتحديد بدقة حدود الوصاية التي تقتصر رقابتها في مدى مطابقة المداولات للقوانين أو عدم المطابقة⁽¹⁾.

من هذا المنطلق بات من الضروري إعادة النظر في هذه المسألة التي أعتبرها تكريسا للهيمنة وللتبعية والخضوع للمركز وإنقاص من استقلالية الجماعات المحلية، وإن كان المنتخب المحلي ساهم في هذه الوضعية بشكل كبير نتيجة ضعف أدائه واهتمامه الدائم والمستمر بالصراعات السياسية والحزبية داخل المجالس المحلية وتناسيه بأنه ممثل للشعب، ولهذا أرى -مثلما نادى العديد من الفقه والباحثين بذلك⁽²⁾- ضرورة إعادة التوازن بين صلاحيات الوالي والمجلس الشعبي الولائي، وذلك بسحب اختصاصات التنفيذ من الوالي وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وأبعد من ذلك حصر اختصاصات الوالي فقط في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة، وتحويل اختصاصاته المحلية إلى رئيس المجلس المنتخب، وفي هذا الصدد يرى الدكتور مسعود شيهود أن مركز الوالي كموظف عام معين غريب عن هيئة المنتخبين يجعل من غير المقبول تخويله صلاحيات محلية وتنفيذية يكون رئيس المجلس المنتخب أولى بها هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هيمنة الاختصاصات اللاتركيزية للوالي على مجمل عمل الولاية، يجعل من هذه الأخيرة جهازا تابعا له، لا يتحرك إلا بإيحاء منه ولا ينشط إلا بموجب قراراته.

إن هذا الطرح لا يمكن اعتباره إنقاص لمركز الوالي بل هو احترام لمبادئ اللامركزية الإدارية التي تفرض أن يكون الوالي مراقبا ومنتقبا لعمل المجالس الشعبية المحلية ومضطلعا بصلاحيات تمثيل الدولة على مستوى إقليم الولاية، وهو ما سيؤدي إلى تحقيق التنسيق الفعال وضمان الشرعية وتحقيق التنمية المنشودة بحكم قرب هذه المجالس من المواطن ومن انشغالاته، ويجعل في النهاية من المجلس الولائي سلطة محلية حقيقية تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات ومن الوالي سلطة مركزية إقليمية.

المطلب الثالث: الوسائل المقررة للمجالس الشعبية المحلية لممارسة صلاحياتها

رغبة في تدعيم اللامركزية الإقليمية، منح المشرع الجزائري للمجالس المحلية المنتخبة اختصاصات هامة واسعة في مضامينها، وحملها أعباء تنمية عديدة تطال جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية رغم كل الإشكاليات التي سجلناها سابقا، إلا أن نجاح هذه الوحدات في الاضطلاع بهذه المهام لا يتوقف على تمتعها بالشخصية المعنوية وفي تشكيلها عن طريق

(1) - مصطفى درويش، (الجماعات المحلية بين القانون والممارسة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد الأول، 2003، ص ص 94، 99.

(2) - انظر: مسعود شيهود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع السابق، ص 24، وكذلك نادية تياب، مرجع سابق، ص 30.

الانتخاب وفي حجم الصلاحيات المنوطة بها، بل تبقى البلديات والولايات في حاجة إلى عنصر آخر جد هام لتحقيق مساعيها في رعاية الشأن المحلي، وتحقيق أهدافها في تلبية حاجيات الساكنة وضمان الرقي والازدهار للجماعة الإقليمية، والذي يتمثل في توفر الوسائل الضرورية والكافية لمباشرة تلك الاختصاصات⁽¹⁾.

بالرجوع إلى قانوني البلدية والولاية نجد أن المشرع قد حدد جملة من المصادر لتمويل الجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، غير أن الواقع يظهر أن أغلب الجماعات المحلية تعيش في وضعية صعبة نتيجة ضعف مواردها المالية وارتباطها في جزء كبير منها بالدولة، وهو ما أدى إلى عجز أغلب هذه الوحدات وشل برامجها التنموية، وعليه لا بد من البحث عن مدى تناسب وكفاية الموارد المالية المتاحة لهذه الوحدات، والكشف عن أهم الأسباب التي تقف وراء بروز هذا الضعف والاختلالات في مالية المجالس المحلية (الفرع الثاني).

كما يكتسي العنصر البشري المكون للهيئات اللامركزية أهمية لا تقل عن تلك التي تحضى بها الموارد المالية، فتوفر المجالس الشعبية المحلية على العنصر البشري الكافي والقادر على الاضطلاع بما أسند إليه بكل كفاءة وفعالية له أهمية قصوى في نجاح السياسات التنموية، وفي المقابل غيابها يمكن أن يشكل عائقا حقيقيا أمام هذه الوحدات ويكون سببا لضعفها وفشلها حتى وإن توفرت الوسائل المالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الموارد المالية للجماعات الإقليمية

يتجلى الاستقلال الحقيقي للجماعات الإقليمية بتوفرها على مداخيل وموارد مالية تدعم بها ميزانيتها، وتغطي بها نفقاتها، وتكون المنطلق لتحقيق التنمية في مختلف المجالات، لأن الموارد المالية المحدودة تكبل يد الهيئات المحلية وتجعلها عاجزة عن التصرف بحرية، وتكون مضطرة للجوء إلى السلطة المركزية للحصول على إعانات مالية، كما تعجز هذه الهيئات عن تحقيق التنمية بسبب عدم كفاية الإمكانيات المالية المتاحة لتمويل ميزانيتها، بينما يسهل تحقيق ذلك في الجماعات الإقليمية الغنية⁽²⁾.

إذا كان تنازل الدولة عن الاختصاصات ذات الطابع المحلي لصالح الجماعات الإقليمية، لا بد أن يتبعه تنازل عن الموارد المالية التي تمكنها من تدبير شؤونها وإدارة مصالحها، فإن الاستقلال المالي الحقيقي للهيئات اللامركزية يرتبط بالأساس القانوني لهذه الموارد ومدى قدرته على ضمان هذا

(1) - سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 28.

(2) - عبد القادر الطالبي، مساعدات الدولة للجماعات المحلية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة (المغرب)، 2001-2002، ص 222.

الحق القائم على مبدأ -تحويل الصلاحيات يتبعه تحويل في الموارد- وكذا كفايته على تمويل ميزانيات الجماعات المحلية نظير الاختصاصات المسندة إليها، وفي هذا الصدد يرى المجلس الدستوري الفرنسي أن الاستقلال المالي للجماعات يشكل ضمانا للتدبير الحر والتسيير الفعال، لكنها ضمانات ضعيفة تستدعي تدخلا من طرف المشرع الدستوري⁽¹⁾، من خلال النص ضمن أحكام الدستور على ضرورة الموازنة بين الاختصاصات والموارد المالية، وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشر إلى هذه المسألة نهائيا ولم يتناول أي مبدأ يكفل استقلالية هذه الوحدات.

(1) - حرص المؤسس الدستوري الفرنسي على تأكيد هذا المبدأ بموجب النصوص الدستورية، حيث نص على ضرورة مرافقة نقل الاختصاصات منح الموارد الكافية لممارستها، كما أكد على إلزامية رصد الموارد لكل استحداث أو توسيع يمس الاختصاصات وينجر عنه زيادة في النفقات، وبالرجوع إلى اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي نجده قد ذهب إلى أبعد من ذلك، حينما أقر بأن القواعد القانونية المتعلقة بالمقابل المالي لنقل الاختصاصات يجب أن تلتزم بالنص الدستوري كما يجب أن لا تؤدي إطلاقا إلى تخفيض موارد الجماعات المحلية حتى لا يشكل ذلك مساسا بمبدأ التسيير الحر، وقد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 17 جانفي 2002 لتأكيد المبدأ الذي يتعين تطبيقه واحترامه من طرف المشرع، والسعي إلى ضمان حد أدنى من الاختصاص والموارد من دونها لا يمكن للجماعات المحلية أن تتوفر على الاستقلال الكافي، وفي قرار آخر أصدره في 7 أوت 2008 اعتبر أن إحداث اختصاص استقبال تلاميذ المدارس الابتدائية العمومية من طرف الجماعات، في حالة الإضراب في قطاع التربية الوطنية، يعد نقلا جزئي للاختصاص يؤدي بقوة القانون إلى التعويض المالي الكافي، غير أنه ما تجدر الإشارة إليه أن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر بمقتضى إحدى القرارات الصادرة عنه في 13 جاني 2005 أن توسيع أو إحداث اختصاصات جديدة لا يكون دائما مصاحبا بالموارد المالية إلا في حالة ما إذا كانت ضرورية للجماعات وكانت طبيعتها تفرض التمويل.

- Voir l'article 72-2/3 De la constitution française, Op.cit, Dispose: « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales...déterminées par la loi ».

- Aloïs Ramel, **Le Conseil constitutionnel n'a pas arbitré la décentralisation**, Le Courrier des maires, magazine mensuel publié par le groupe Moniteur, n 261, Octobre 2012, p 65.

- Voir la D.C.C.F n° 2002 - 454 DC du 17 janvier 2002, sur le Contrôle de la constitutionnalité de la loi sur la Corse, Le respect de la répartition des compétences normatives établie par la Constitution, dans le site <https://recherche.conseil-constitutionnel.fr/?expert=2&q=2002-454>, consulté le 31/03/2019.

- Voir la D.C.C.F n° 2008-569 DC du 7 août 2008, sur la Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, dans le site <https://recherche.conseil-constitutionnel.fr/?expert=2&q=2008-569>, consulté le 31/03/2019.

- Voir la D.C.C.F n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, sur la Loi de programmation pour la cohésion sociale, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2004509DC.htm>, consulté le 31/03/2019.

- كما تجدر الإشارة أن العديد من الدول كرسست بموجب دساتيرها القواعد الأساسية التي تكفل الاستقلال المالي للوحدات المحلية، على غرار المؤسس الدستوري المغربي الذي نص بموجب دستور 2011 على إلزامية الموازنة بين اختصاصات الجماعات التربوية ومواردها المالية بموجب النصوص التشريعية، انظر: الفصل 141 من دستور المملكة المغربية، مصدر سابق، ص 3623.

وبخلاف الدستور نجد أن المشرع الجزائري قد نص بموجب النصوص القانونية على استقلالية الجماعات الإقليمية في ذمتها المالية⁽¹⁾، وعلى ضرورة توفير الموارد المالية اللازمة لأداء المهام، وهو ما نصت عليه المادة 04 من قانون البلدية والتي جاء فيها: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا. يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير اللازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة"، من خلال هذه المادة يتبين أن المشرع اهتم بالجانب المالي وحرص على ضرورة توفير الموارد المالية مقابل منح الصلاحيات، إلا أن الوضع الحالي يفرض قبل أي وقت مضى إعادة النظر في هذه المسألة وتكريسها دستوريا من أجل توفير الحماية اللازمة لهذه الوحدات، وتجنب التحويل العشوائي للمهام دون توفر الموارد الكافية لتنفيذها، وما تجدر به الإشارة في هذا الصدد أن قانون الولاية قد حذا حذو قانون البلدية في هذه المسألة بموجب المادة 05 منه.

يقصد بالمالية المحلية⁽²⁾ كل الإيرادات المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل الوحدات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية وتعظم استقلالية الهيئات المحلية⁽³⁾، وبالعودة إلى قانوني البلدية والولاية⁽⁴⁾ نجدها تحدد جملة من المصادر، التي يمكن للبلديات والولايات أن تعتمد عليها في تمويل ميزانيتها، وتنقسم هذه المصادر إلى مصادر تمويل داخلية أو ذاتية (أولا) وأخرى خارجية (ثانيا).

أولا: الموارد المالية الذاتية

وتتلخص في مجموع الموارد التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية في إطار نطاقها الترابي الخاص، أو هي تلك المصادر التي يعترف القانون للجماعات الإقليمية بأحقية الاستفادة منها⁽⁵⁾،

(1) - انظر: المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 7، وكذلك المادة الأولى من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص ص 8، 9.

(2) - لمزيد من التفصيل حول مميزات المالية المحلية، راجع: -عادل بوعمران، (مبدأ استقلالية الجماعات المحلية - معايير و ضوابط -)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد 26، نوفمبر 2010، ص ص 106، 107. - محمد محمود الطعامة، نظام الإدارة المحلية - المفهوم و الفلسفة والأهداف -، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى العربي الأول حول: نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، أغسطس 2003، ص 10.

(3) - موسى رحمان، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: وتسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، يومي 21، 22 نوفمبر 2006، ص 02.

(4) - انظر على التوالي: المادة 170 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 23، وكذا المادة 151 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 22.

(5) - Chérif Rahmani, **Les Finances des communes Algériennes: insincérité et bonne gouvernance**, Casbah édition, Alger, 2002, p 52.

ويفترض أن تكون هذه المصادر هي المعين الرئيسي للتمويل المحلي وبالأحرى فإن اعتماد السلطات المحلية على هذه المصادر في تمويل نفقاتها يعد قرينة إيجابية على استقرار النظام اللامركزي في الدولة، طالما أن هذه الهيئات لن تجد نفسها سنويا في حاجة إلى البحث عن الموارد غير التقليدية (الخارجية) لتمويل أنشطتها⁽¹⁾، وتتشكل الموارد الذاتية من الإيرادات الجبائية وإيرادات الممتلكات.

أ- الإيرادات الجبائية: تعد الإيرادات الجبائية بشكل عام المورد الرئيسي في ميزانيات الجماعات الإقليمية خاصة في الأقاليم ذات الكثافة السكانية العالية حيث تشمل كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة⁽²⁾ وكذلك رسوم الخدمات⁽³⁾، وتعد هذه المصادر أحد العناصر الأساسية لتوفير الموارد المالية لميزانية الوحدة المحلية مما يجعلها أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي ووسيلة مهمة وفعالة في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽⁴⁾، مما يجعل منها معيارا أساسيا للحكم بمدى فعالية الموارد المحلية وقدرتها على مواجهة الاختصاصات، بحكم امتيازها بالاستقرار - رغم ما تتعرض له من تعديل من حين لآخر أو إلغاء كلي لبعضها في بعض الأحيان⁽⁵⁾ - مقارنة بالموارد الأخرى.

(1) - محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلي - الواقع والآفاق-، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2019، ص 132.

(2) - تعرف الضرائب المحلية بأنها فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل وغايتها تحقيق منفعة عامة، فهي كل جبائية مالية تقتطعها الوحدات المحلية من المواطنين بهدف تحقيق المصلحة العامة، انظر: أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 155، 156.

(3) - يعرف الرسم بأنه مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها إليهم، ويتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تقدمها الإدارة الإقليمية للمواطنين، حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتتشكل حصيلة الرسوم موردا هاما سواء للدولة أو الإدارة المحلية. لمزيد من التفصيل راجع: خالد شحادة الطيب وأحمد زهير شامة، أسس المالية العامة، ط 3، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2007، ص 229 وما بعدها.

(4) - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 36.

(5) - في الكثير من الأحيان قد تلجأ الدولة إلى تعديل بعض الضرائب أو إلغائها كلياً بعيداً عن إرادة الجماعات الإقليمية والتي لا تملك أي سلطة في ذلك مثلما سنفصل في ذلك لاحقاً، وخير مثال على ذلك ضريبة الدفع الجزافي، والتي كانت تقع على كل الأشخاص الطبيعية والمعنوية والمؤسسات المستقرة في الجزائر والتي تمارس نشاطاً يحتوي على عمال تدفع لهم رواتب وأجور وتصرف لهم مكافآت، وكان يمثل مورداً هاماً للبلديات، إلا أن الدولة قامت بفرض العديد من التعديلات على نسبهته إلى أن قامت بإلغائه كلياً بموجب قانون المالية لسنة 2006. انظر: المادة 13 من القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج، عدد 85، بتاريخ 31 ديسمبر 2006، ص 06.

إن الضرائب والرسوم التي تمثل موردا ماليا للجماعات المحلية كثيرة ومتنوعة، ومن بين هذه الإيرادات ما تستفيد به الجماعات الإقليمية لوحدها وأخرى تتقاسمها مع الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁽¹⁾.

إذا كان المشرع قد جعل من ناتج الجباية والرسوم بموجب المادة 1/170 من قانون البلدية والمادة 2/151 من قانون الولاية، أحد أهم المصادر التي تمول ميزانية الجماعات الإقليمية، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار الجباية المحلية ضرورة لا بد من الاهتمام بها خاصة في شقها المتعلق بالتحصيل فهي من بين المسائل التي يجب التكفل بها نظرا لعائداتها المعتبرة، غير أن الواقع العملي كشف عن العديد من الإشكاليات التي أدت إلى ضعف مردودية هذا المورد والتي سنفصل فيها لاحقا.

ب - الموارد المالية ذات الطبيعة غير الجبائية

إن مبدأ استقلال الذمة المالية للجماعات المحلية وامتلاكها الشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من الممتلكات، حيث تنص المادة 20 من الدستور على أنه: "الأماك الوطنية يحددها القانون، وتتكون من الأماك العمومية والخاصة التي تملكها كل من الدولة، والولاية، والبلدية"، وبالرجوع إلى قانون البلدية نجد المادة 157 تنص على أنه: "للبلدية أماك عمومية وأماك خاصة"، كما تنص المادة 6 من قانون الولاية على أنه: "تتوفر الولاية على أماك تتولى صيانتها والحفاظ عليها وتنميتها".

وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية تتوفر على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، حيث تقسم أماك الجماعات الإقليمية إلى أماك عامة وأماك خاصة، فالأماك العامة للجماعات الإقليمية هي مجموعة من الحقوق والأماك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور، وهي أماك غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجر⁽²⁾، أما الأماك الوطنية الخاصة للجماعات المحلية هي أماك يمكن التصرف فيها، مثل التصرفات التي

(1) - لمزيد من التفصيل راجع: الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 102، بتاريخ، 22 ديسمبر 1976، ص 1432، لا سيما المواد 197، 248، 261 منه.

- راجع كذلك في هذا الصدد: برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص ص 248-259.

(2) - انظر: المواد 02، 04، 12 من القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأماك الوطنية، مرجع سابق، ص 1661 وما بعدها، المعدلة بالمواد على التوالي 02، 04، 06 من القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جولية 2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأماك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 03 أوت 2008، ص 10.

يجريها الأفراد على ملكياتهم لذا تعرف بالأمالك المنتجة للمداخيل والتي يمكن الاعتماد عليها في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى قوانين الجماعات الإقليمية؛ نجد أن قانون البلدية جاء أكثر تفصيلا من قانون الولاية في هذه المسألة، حيث لم يفصل هذا الأخير في أملاك الولاية، واكتفى بإدراج مداخيل الأملاك ضمن مصادر التمويل⁽²⁾ وكذا بالنص في المادة 132 منه على إمكانية الولاية في اقتناء الأملاك العقارية و عقود امتلاكها تاركا المسألة بذلك إلى قانون الأملاك الوطنية والنصوص الخاصة، في حين نجد أن قانون البلدية جاء أكثر توسعا في هذا الموضوع، حيث أشار بداية إلى امتلاك البلدية لأملاك عامة وخاصة، كما نص على عدم إمكانية التصرف في الأملاك العمومية، كما حدد قانون البلدية مشتملات الأملاك الخاصة التابعة للبلدية، وألزم المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد بضرورة السهر على حماية أملاك البلدية⁽³⁾، ومن جانب آخر أجاز قانون البلدية بموجب المادة 175 منه إمكانية فرض بعض المساهمات المالية على المرتفقين أثناء تسييرها لممتلكاتها العمومية على أن تتناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها، إضافة إلى منحها الحرية في اختيار الأسلوب المناسب لتسيير أملاكها العامة، وهو ما نص عليه قانون الولاية في المادة 153 منه.

إن تشغيل وإدارة هذه الأملاك يمكن أن يدر على الجماعات الإقليمية مداخيل معتبرة هذه المداخيل تتمثل في مجمل الإيرادات التي تحصل عليها الإدارة المحلية من استغلال ممتلكاتها سواء كانت عقارية أو منقولة، من هذا المنطلق يمكن تعريف إيرادات الممتلكات بأنها موارد مالية ناتجة عن استغلال أملاك تعود ملكيتها للوحدات المحلية التي تتمتع بحرية التصرف فيها في صورة إيجار أو بيع أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي وذلك تكريسا لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية حيث منحت المادة 09 من القانون 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم، صلاحية تسيير الأملاك الوطنية المحلية للولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية.

ثانيا: مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية

لا جدال في أهمية التمويل الذاتي للجماعات الإقليمية، خاصة من حيث دعم استقلاليتها، فمن المعايير الأساسية التي تقاس بها حرية هذه الهيئات في ممارسة صلاحياتها واختصاصاتها مدى قدرتها على تغطية نفقاتها بمواردها المالية الذاتية، غير أنه قد تكون هذه الأخيرة في بعض الأحيان

(1) -لمزيد من التفصيل، انظر: وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2016، ص ص 32، 33.

(2) - انظر: المادة 5/151 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 22.

(3) - انظر: المواد من 157 إلى 168 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 22، 23.

غير كافية، ودون مستوى تحقيق شروط التنمية المحلية، وهو ما يدخل الجماعات الإقليمية في أزمات مالية سماتها شح الموارد وضعفها وعجزها على تغطية كافة حاجيات الساكنة، وأمام هذه الوضعية المالية الصعبة، يتعين على الوحدات المحلية أن تبحث على مصادر تمويل خارجية واستثنائية قادرة على سد العجز والفجوة بين إمكانياتها ومتطلبات مهامها، وضمان تقديم خدماتها وسير مصالحها العمومية⁽¹⁾، غير أن اللجوء إلى هذا النوع من المصادر عادة ما تعثره العديد من المساوئ والعراقيل والصعوبات، ففضلا عن كونها وسيلة غايتها تقديم المساعدة الضرورية للجماعات المحلية، إلا أنها قد تفتح المجال للسلطة المركزية للتدخل في النشاط المحلي، وهو ما يشكل ضربا لمبدأ الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية ومن ثم الإداري⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس حدد المشرع الجزائري أثناء سرده للموارد المالية التي تتكون منها ميزانية الجماعات المحلية⁽³⁾، العديد من الوسائل المالية -على خلاف الوسائل الذاتية- التي تلجأ إليها هذه الهيئات استثنائيا لتغطية نفقاتها المحلية وعجزها، وتأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة، ويمكن إجمال هذه الموارد في الإعانات (أ)، والقروض (ب)، والهبات والوصايا (ج).

أ- الإعانات

تعد الإعانات والمساعدات المالية موردا هاما من موارد ميزانية الجماعات المحلية، وتقسم إلى عدة أنواع بالنظر إلى مصدر هذه المساعدات، حيث تأتي في مقدمتها الإعانات المقدمة من طرف الدولة، لأن الجهود المحلية مهما بلغت تعجز بمفردها على النهوض بعملية التنمية المحلية الشاملة والمتوازنة والمستدامة⁽¹⁾، ثم تليها إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية⁽²⁾، كما يمكن للولاية أن تمنح بعض الإعانات للبلديات في إطار التضامن بين الجماعات الإقليمية⁽³⁾.

1- الإعانات المقدمة من طرف الدولة

تقدم الدولة إلى الجماعات المحلية مساعدات وإعانات مالية بغرض مساعدة هذه الهيئات على تحقيق الحد الأدنى من مستوى الخدمة التي تؤديها للأفراد، وقد يقصد بها تشجيع تلك الهيئات على تحسين هذا المستوى، والوصول به إلى أعلى مستوى مرغوب فيه، وتدخل الإعانات ضمن الموارد

(1) - مبارك لسوس، (الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي)، مجلة إدارة، المدرة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 40، 2010، ص 20.

(2) - فاطمة مزروع السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، ط 1، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2003، ص 277.

(3) - انظر: المادة 170 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 23. والمادة 151 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 22.

المالية الاستثنائية التي تتقاضها الوحدة المحلية دون مقابل من أجل تحقيق التوازن في ميزانيتها أو تمويل بعض المشاريع التجهيزية لتغطية العجز وسد النقائص الناتجة عن عدم كفاية الموارد الذاتية⁽¹⁾.

وحرصا من المشرع على تحديد الإطار القانوني لهذه المسألة نظرا لسلبياتها الكثيرة، ضبط الحالات التي تستوجب تقديم الإعانات للجماعات الإقليمية بموجب قانوني البلدية والولاية، حيث حددت المادة 172 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والمادة 154 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الاعتبارات الواجب توافرها والتي تتلقى على ضوءها البلديات والولايات إعانات من طرف الدولة دون مقابل ودون إلزامها بردها.

يظهر جليا من الحالات السابق ذكرها، أن المشرع حدد بشكل دقيق الغرض من تقديم المساعدات للجماعات الإقليمية، كما ألزمها بضرورة التقيد بذلك الغرض أثناء صرف تلك الإعانات، ويمكن تقسيم هذه الإمدادات وفق الأولويات المذكورة في المواد أعلاه، إلى إعانات موجهة لتغطية عجز ميزانية التسيير⁽²⁾ وأخرى موجهة لقسم التجهيز والاستثمار⁽³⁾.

من هذا المنطلق يمكن اعتبار الإعانات الحكومية تلك المبالغ النقدية التي تقدمها الحكومة للجماعات الإقليمية بغية مساعدتها على تغطية جزء من نفقاتها، وتسعى الدولة من خلالها إلى مواجهة ظاهرة التفاوت في الموارد والإمكانات من خلال الاهتمام بالمناطق النائية الأمر الذي يحقق التوازن ويصحح وضعية الوحدات المحلية ذات الموارد المحدودة، ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعنا على استقرار وثبات ميزانية الجماعات المحلية⁽⁴⁾، إلا أنه ما يستوقفنا في هذه النقطة هو مدى تأثير الإعانات على استقلالية الجماعات الإقليمية؟

(1) - محمد بن صوشة، مرجع سابق، ص 137.

(2) - انظر على التوالي: المادة 154 من قانون الولاية، مصدر سابق، ص 23. والمادة 172 من قانون البلدية، مصدر سابق، ص 24.

(3) - يمنح هذا النوع من الإعانات لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، في حالة عجز وعدم وجود فائض في ميزانية الجماعات الإقليمية، أو في حالة ضعف الفائض، وتقدم هذه الإعانات في إطار المخططات البلدية للتنمية، وكذا البرامج القطاعية للتنمية. لمزيد من التفصيل حول طبيعة هذه المخططات وشروط حصول الجماعات الإقليمية على الإعانات المالية في إطار هذه المخططات، انظر: المرسوم رقم 73-135 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج ر ج ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973، ص 1002. وكذلك المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج ر ج ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973، ص 1004. وكذلك راجع في هذا الصدد: صليحة بن نمة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.

(4) - عبد القادر موفق، (الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر)، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، العدد الثاني، ديسمبر 2007، ص 106.

2- إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

تقدم إعانات للجماعات الإقليمية عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، ويخضع تسييره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14 - 116 المؤرخ في 24 مارس 2014⁽¹⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن هذا الصندوق كان يسمى بالصندوق المشترك للجماعات المحلية قبل صدور هذا المرسوم حيث مر بالعديد من التحولات والتطورات إلى غاية سنة 2014، وتتكون موارد صندوق التضامن للجماعات المحلية من الإعانات السنوية التي تقدمها الدولة، وكذا من حصص الضرائب التي يخصصها القانون والهبات والوصايا بالإضافة إلى الأرصدة الدائنة لصندوق الضمان التي تستخلص من كل سنة مالية⁽²⁾، أما بالنسبة لإيرادات صندوق الضمان فتتمثل في المساهمات التي تقدمها البلديات والولايات في كل سنة إجبارياً، وتحدد نسبة هذه المساهمات سنوياً بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناءً على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات⁽³⁾.

3- إعانات الولايات للبلديات

تتوفر الولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي ولا سيما تلك المتعلقة بالانتمية المحلية ومساعدة البلديات، وعلى هذا الأساس يمكن أن تقدم الولاية إعانات مالية للبلديات، بهدف مساعدتها على انجاز

(1) - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج، عدد 19، بتاريخ 02 أفريل 2014، ص 04.

(2) - انظر: المادتين 22، 38 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، مصدر سابق، ص 7، 9. وكذلك: المادة 2/214 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 28. والمادة 3/178 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 25.

(3) - انظر: المادتين 19، 20 من المرسوم التنفيذي 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، مصدر سابق، ص 6. والمادة 214 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر السابق، ص 28. والمادة 2/178 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر السابق، ص 25.

- تحددت نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية لسنة 2019 باثنين في المائة (2%)، وتطبق هذه النسبة على تقديرات الإيرادات الجبائية التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية، انظر: القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين في 20 جانفي 2019 اللذان يحددان نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر ج ج، عدد 22، بتاريخ 07 أفريل 2019، ص 16 وما بعدها.

التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات بحكم حجمها وأهميتها أو استعمالها، وكذا بهدف خلق التكامل والانسجام في الأعمال التي ينبغي القيام بها (1).

ب- القروض

يعرف القرض العام بأنه عقد دين تستلف بموجبه الدولة أو الجماعات الإقليمية أو إحدى الهيئات العامة مبالغ مالية من البنوك والمؤسسات المالية أو أي جهة أخرى، مع التعهد برد هذه المبالغ للمؤسسة المقرضة مع فوائدها في التاريخ المحدد للتسديد ووفق الشروط المحددة في العقد (2)، ويعتبر القرض العام من بين المصادر التي يمكن أن تلجأ إليها الجماعات الإقليمية بصورة استثنائية من أجل تغطية نفقاتها وحل إشكالية العجز المالي، وهذا ما نصت عليه المادة 151 من قانون الولاية والمادة 170 من قانون البلدية.

أكد المشرع على إلزامية أن تكون القروض موجهة للمشاريع ذات المردودية والنفع العام، وأن تستعمل في المشاريع المنتجة (3) وكذا المشاريع الإنمائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاتها، وهذا ما يمكنها من تسديد هذه القروض وفوائدها خلال الآجال المقررة (4)، ذلك أن القرض وجد على أساس تعاقدية بين المجلس المحلي وبين المقرضين، يتعهد المجلس المحلي برده مع فوائده في أجل محدد وهو ما يميز هذا المصدر عن بقية مصادر تمويل الجماعات الإقليمية كالضرائب والرسوم والتي لا ترد لدافعها، ولذلك يفضل أن يكون القرض من النوع المنتج وهو الذي ينفق على مشروع استثماري يأتي بإيراد ويسد أصل الدين مع الفوائد المترتبة على ذلك، وعليه حسن ما فعل المشرع حينما ألزم بضرورة توجيه أموال القروض إلى المشاريع الإنشائية (5).

وعليه، فإن هذا النوع من مصادر التمويل مشروط بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعات الإقليمية، فلا يجب على هذه الوحدات أن تكون مدينة إلا في حدود قدراتها على التسديد، وبالتالي لا يمكن الاقتراض لتسديد ديون أصلية ولا يمكن استعمال أموال القروض لمواجهة نفقات التسيير، بل لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار، حيث أكدت المادة 195 من قانون البلدية على أن: "تاتج القروض يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار". أما فيما يخص فائدة القرض التي تقع على عاتق

(1) - انظر: المادتين 03، 74 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 9، 16.

(2) - محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 78.

(3) - انظر: المادة 174 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 24. وكذلك المادة 156 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 23.

(4) - لخضر مرغاد، (الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، ص 09.

(5) - أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص 157.

الجماعات الإقليمية تسديدها فإنها وفقا للمادة 198 من قانون البلدية تعتبر نفقة إجبارية تدرج في قسم التسيير.

إن العديد من الدراسات والأبحاث في المجال المالي المحلي، تثبت عزوف الجماعات الإقليمية عن هذا المصدر لتمويل ميزانياتها، ذلك أن هذا الاقتراض يثقل كاهل هذه الوحدات ويزيد من تأزم وضعيتها نتيجة ما يترتب عنه من تراكم للديون والفوائد، فالأصل أن منح القروض يكون للمشاريع التي تحقق مداخيل وأرباح، وهو ما لا يمكن تحقيقه في أغلب الوحدات المحلية خاصة الصغيرة والمعزولة منها، كما أن الإقدام نحو هذا النوع من المشاريع يحتاج إلى إمكانيات ضخمة وهو ما قد تفتقره أغلب البلديات في الجزائر.

لذا فإن الجماعات الإقليمية أصبحت تعي في أغلب الأحيان أنها ليست قادرة على استرجاع القروض وضمان تسديدها، كما أن الواقع العملي أثبت في العديد من المحطات عجز المجالس المحلية عن تسديد ديونها حيث تضطر الدولة إلى التدخل ووضع حل لهذه الديون عن طريق المسح أو التسديد، ومن ذلك ما قرره المرسوم التنفيذي رقم 11-300 والذي قررت الدولة بموجبه إيفاء ديون 322 بلدية والمقدرة ب 30 مليار وحوالي 233 مليون دينار جزائري لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) والموزعة عبر 26 ولاية من التراب الوطني⁽¹⁾.

وبالتالي فإن اللجوء إلى هذا النوع من التمويل التكميلي يحتاج إلى بلديات اقتصادية قادرة على التسيير والاستثمار في المشاريع المنتجة والبحث عن المصادر الجديدة التي من شأنها تعبئة مواردها المالية، والاضطلاع بالأدوار الجديدة التي فرضتها التحولات التي تعيشها الدولة، أما التوجه إلى هذا النوع من التمويل في الوقت الحالي من شأنه أن يآزم الوضع أكثر مما هو عليه ويخلق في النهاية ضغطا إضافيا على الدولة باعتبارها المتحمل الأخير لهذه القروض.

ج- الهبات والوصايا

هي عبارة عن تبرعات الأشخاص -الطبيعية والمعنوية/الوطنية والأجنبية- النقدية أو العينية للهيئات المحلية، وتعتبر هذه التبرعات موردا من موارد الجماعات المحلية ورغم الأثر المادي غير الكبير الذي يخلقه هذا المصدر إلا أن له قيمة معنوية عالية تدل على مواطنة صالحة من خلال المشاركة في أعباء الجماعات المحلية والمساهمة في تسيير الشؤون العمومية، وقد ورد ذكر التبرعات والهبات كآلية لتمويل الجماعات المحلية بموجب نص المادة 3/151 من قانون الولاية والمادة 5/170 من قانون البلدية.

(1) - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 11-300 المؤرخ في 22 أوت 2011 المحدد لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 وكذا مبلغها وكيفية التكفل بها، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 28 أوت 2011، ص 4 وما بعدها.

إن الهبات أو الوصايا المقدمة للبلدية والولاية تكون موضوع رفض أو قبول بمداولة من طرف المجلس الشعبي المحلي⁽¹⁾، ويخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية إلى الموافقة المسبقة من طرف الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾، وبالنسبة لمداولة المجلس الشعبي البلدي المتضمنة الموافقة على هبة أو وصية أجنبية معينة فهي تحتاج إلى المصادقة الصريحة من طرف والي الولاية خلال الآجال المقررة قانونا⁽³⁾، أما بالنسبة لمداولة المجلس الشعبي الولائي المتضمنة قبول هبة أو وصية أجنبية فإن تنفيذها يتطلب المصادقة الصريحة من طرف الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهران⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: مدى تناسب الموارد المالية للجماعات الإقليمية وحجم الصلاحيات المسندة لها

تتميز المالية المحلية عن المالية العامة في كون أنّ الموارد المتاحة هي التي تتحكم في حجم الإنفاق المحلي، على عكس المالية العامة حيث تقوم الدولة بتحديد النفقات اللازم تغطيتها ثم تعمل على توفير الموارد اللازمة لتغطية تلك النفقات⁽⁵⁾، وهو ما يظهر أن الجماعات الإقليمية تبقى مقيدة بحجم الأموال المتوفرة لديها، فتسديدها لنفقاتها وتلبيتها لحاجيات الساكنة مرهون بتوفر الموارد اللازمة.

وعليه؛ يمكن القول أن هناك علاقة وطيدة بين التنمية المحلية والمالية المحلية، فلا يمكن الحديث عن التنمية المنشودة في ظل غياب الأموال، والأكثر من ذلك لا يمكن الحديث عن ممارسة المجالس المحلية لصلاحياتها الأساسية التي وجدت لأجلها في ظل عدم توفر الموارد المالية، وأي اختلال في التوازن بين المهام المنوطة بالجماعات الإقليمية وحجم الأموال المتوفرة من شأنه أن يؤدي إلى إحداث عجز في ميزانية الجماعات الإقليمية من الصعب تداركه أو إصلاحه، وهو ما يدفع بهذه الهيئات إلى اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية رغم تأثيراتها وانعكاساتها السلبية الكثيرة خاصة على استقلالية الوحدات المحلية⁽⁶⁾.

(1) - انظر: المادة 166 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 23، والمادة 133 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 20.

(2) - انظر: المادة 171 من قانون البلدية، المصدر السابق، ص 23، وكذلك المادة 3/134 من قانون الولاية، المصدر السابق، ص 21.

(3) - المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المصدر سابق، ص 12.

(4) - المادة 55 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المصدر سابق، ص 14.

(5) - علي حنيش، إشكالية تمويل التنمية من خلال ميزانية الدولة (دراسة في الجانب الضريبي للفترة 2003-2007)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007، ص 51.

(6) - لا يمكن للجماعات الإقليمية أن تستغني عن التمويل الخارجي الذي يتمثل أساسا في إعانات الدولة، وهو ما من شأنه أن يضيق الخناق عنها ويكرس تبعيتها الدائم والمستمر في حين تسعى أغلب دول العالم إلى تجسيد مبادئ التسيير الحر على مستوى وحداتها المحلية، لمزيد من التفصيل حول التمويل الخارجي وأثره على مصادرة اللامركزية، راجع: مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص ص 344-358.

إن القراءة الأولية لميزانية الجماعات الإقليمية خاصة ميزانية البلديات⁽¹⁾، يظهر أن النفقات المسجلة أكبر بكثير من الإيرادات الحقيقية للميزانية، ما يجعل من مبدأ توازنها مبدءاً من الصعب تحقيقه في ظل الأوضاع التي تعيشها الجماعات الإقليمية في الجزائر، فعادة ما توجه معظم المداخيل لتغطية قسم التسيير خاصة في ما يتعلق بأجور المستخدمين، بينما يبقى قسم التجهيز والاستثمار رهين توفر الموارد الكافية⁽²⁾، وهو الأمر الذي أكده المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي في تقريره لسنة 2001، حيث اعتبر أن مالية الإدارة المحلية تتسم بعدم قدرتها على تغطية النفقات الضرورية وأداء الخدمات الأساسية الكثيرة والمتعددة، إذ أن أكثر من 55% من إيرادات الولايات والبلديات توجه لتغطية نفقات المستخدمين خلال عشرية التسعينات الماضية، واستمرت النسبة على حالها حتى بعد نهاية تلك الفترة، ولا تتعدى نفقات التجهيز 20% لذلك فهي تعتمد بشكل كبير على مساعدات الدولة⁽³⁾.

وفي هذا الصدد أطلقت الدولة جملة من الإصلاحات حيث قامت بتاريخ 09 جويلية 2007 بإنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين، حيث تضطلع هذه اللجنة بجملة من المهام في إطار دورها الأساسي ومن بينها منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية، منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية...⁽⁴⁾، وفي خضم هذه الأوضاع يبرز التساؤل التالي: كيف يمكن الحديث عن مشروع التنمية المحلية في ظل جماعات إقليمية عاجزة عن تغطية نفقاتها الإجبارية؟

إن المتتبع والدارس للوضع المالي للجماعات الإقليمية في الجزائر، يجد أنه على الرغم من تمتع هذه الوحدات بموارد تمويل ذاتية إلا أنها في واقعها غير كافية وهو ما شكل لها أزمة حادة انعكست سلباً على استقلالها⁽⁵⁾، حيث تعاني أغلب الجماعات الإقليمية خاصة البلديات منها من العجز في الميزانية، ويعتبر ملف عجز البلديات من أثقل الملفات المطروحة في الساحة خاصة وأن تعداد

(1) - انظر: المادة 198 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 26.

(2) - بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة - الواقع والآفاق -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015، ص 103.

(3) - CNES, commission "finances locales", étude sur L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Huitième Session Plénière, juillet 2001, sur le site <http://www.cnes.dz/cnes/?p=1845>, consulté le 16/05/2019.

(4) - لمزيد من التفصيل حول صلاحيات هذه اللجنة، راجع موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/> الجماعات الإقليمية/إصلاح-المالية-و-الجباية-المحليتين، تاريخ الزيارة: 2019/05/16.

(5) - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 62.

البلديات العاجزة كلياً في تزايد مستمر، إذ أنه لم يكن يتجاوز 52 بلدية سنة 1986 ليصل سنة 2000 إلى 1280 بلدية⁽¹⁾، وقد أحصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية سنة 2007 أكثر من 1220 بلدية لا تزال عاجزة من أصل 1541 بلدية على الرغم من حجم الإصلاحات التي قامت بها الدولة في تلك الفترة على غرار عملية مسح الديون وتقديم اعتمادات مالية مشروطة ومخصصة لذلك⁽²⁾، كما أن الملاحظ في هذا الصدد أن عدد البلديات العاجزة ظل مرتفعاً وفاق ما نسبته 80% من عدد البلديات رغم كل الإصلاحات ورغم كل التحولات التي عرفتها الدولة في تلك الفترة من تحسن للوضع الأمني وانتعاش للاقتصاد الوطني مقارنة بما كان عليه سابقاً في فترة التسعينيات.

وعليه فإن هذه الأوضاع باتت تثير العديد من الإشكاليات وفي مقدمتها، مدى قابلية الجماعات الإقليمية على تحقيق التنمية وتجسيد البرامج المسطرة لها⁽³⁾، خاصة وأن عدد السكان وحجم المطالب الشعبية في تزايد مستمر، وبالتالي تبقى قضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للجماعات المحلية من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، الذي لم يستطع التوفيق بين المهام الموكلة للهيئات الإقليمية من جهة والموارد الضرورية لمواجهتها من جهة أخرى⁽⁴⁾، فضخامة المهام المسندة إليها وكبر حجم الالتزامات الملقاة على عاتقها أمام سكان أقاليمها كل ذلك مقابل نقص الموارد بل ندرتها في بعض الأحيان، من شأنه أن يكون سبباً للفشل التنموي وتدني الخدمات المقدمة للمواطنين على المستوى المحلي⁽⁵⁾.

إن العجز المالي المتكرر في الميزانيات والذي يواجه معظم الوحدات المحلية في الجزائر يشكل ضغطاً كبيراً على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين على مستوى كامل التراب الوطني عن طريق الدعم المالي، ويمكن إرجاع هذا التدهور في المالية المحلية

(1) - CNES, commission "finances locales", Op.Cit.

(2) - انظر: المنشور الوزاري المشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية رقم 0016 المؤرخ في 01 أوت 2000، الذي يحدد شروط وكيفيات تطهير مديونية البلديات.

- وكذلك: التعليمية الوزارية رقم 2005/01194 المؤرخة في 09 أكتوبر 2005، المتعلقة بوضع تدابير للحد من تزايد مديونية البلديات.

(3) - في إحصائيات صادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية سنة 1997، بلغ تعداد البلديات ذات القدرات التنموية الجيدة إلى 306 بلدية، في حين وصل تعداد البلديات ذات القدرة المتوسطة على التنمية إلى 358 بلدية وغير القابلة للتنمية بتعداد 877 من أصل 1541 بلدية، انظر: مبارك لسوس، مرجع سابق، ص 17.

(4) - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 269.

(5) - Rachid Zouaimia, **droit Administratif**, Berti éditions, Alger, 2009, p 134.

إلى أسباب عديدة منها ما يتعلق بالنظام الجبائي⁽¹⁾، ومنها ما يتعلق بضعف إيرادات الأملاك والممتلكات⁽²⁾، بالإضافة إلى تنامي أوجه الانفاق المحلي⁽³⁾.

نظرا لهذه الإشكاليات الكبيرة التي مست المالية المحلية، حاولت السلطة المركزية التدخل عن طريق إرسال العديد من التعليمات والمذكرات التي حرصت من خلالها على تذكير المجالس الشعبية المحلية بأهمية موارد الأملاك وبضرورة تثمينها وإعادة النظر في سياسة تسييرها، ومن ذلك نجد المذكرة رقم 96 الصادرة في سنة 2016 والتي ذكرت من خلالها وزارة الداخلية الجماعات المحلية

(1) - يعاني النظام الجبائي المعتمد في الجزائر من إشكاليات كثيرة بسبب النقائص التي تعتره والتي أدت إلى تخفيض معدل الجباية المحلية وضعف مردودية هذه المنظومة بجميع مكوناتها، ومن أهم الأسباب المسجلة تبعية النظام الجبائي للدولة وإبعاد المجالس المحلية من هذا المجال، بالإضافة إلى مشكلة غياب العدالة في توزيع العائدات الجبائية المحلية، وغير ذلك من الأسباب المتعلقة بالمكلف بالضريبة.

- راجع في هذا الصدد: عصام القرني، (التدبير الجبائي الترابي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص 223. شوقي جباري، بسمه عولمي، (تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية)، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، العدد 02، جوان 2015، ص ص 33، 34.

(2) - رغم تمتع الجماعات المحلية بجملة من الممتلكات إلا أن الواقع يظهر عدم تحكم الجماعات الإقليمية في ممتلكاتها وإهمالها وعدم مواكبة تلك الإيرادات للوقت الحاضر، حيث لا زالت الكثير من ممتلكات الوحدات المحلية توجر بمبالغ رمزية فقط كما لا يقوم أصحابها بتسيير مستحقات الإيجار في حين تتباين الخواص عرفيا أو تأجر بمبالغ كبيرة نظرا لموقعها الاستراتيجي في الوقت الحاضر، كما أن الإهمال وغياب العناية الكافية لباقي الممتلكات وعدم ترميمها أصبح يشكل عبئا على الموارد المتبقية نظرا لتكاليف الصيانة والتسيير.

- للتفصيل في واقع إيرادات الأملاك راجع: الطيب ماتلو، (نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية في التسيير المحلي الراشد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 03، جوان 2003، ص 129. وكذلك:

- Bachir Yelles Chaouache, (pour une revalorisation des ressources financières locales), revue IDARA, n 1, 1995, p 27.

(3) - ساهم في تزايد الإنفاق المحلي العديد من الأسباب في مقدمتها كثرة وثقل المهام المنوطة بالجماعات الإقليمية، والتي أصبحت تتدخل في كافة المجالات والميادين خاصة المجالات ذات الطابع الاقتصادي وما تتطلبه من أموال، هذا بالإضافة إلى النمو الديمغرافي السريع الذي تعرفه الجزائر خلال السنوات الأخيرة، بالإضافة إلى عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984 والذي أدى إلى بروز بلديات فقيرة ومعزولة منعدمة الموارد، لا مداخل لها وليست قادرة حتى على تسيير مرافقها العمومية، وهذا يعتبر مشكل حقيقي من الصعب إعادة النظر فيه ولا يمكن البت فيه، لأنه من المستحيل إقناع المواطنين بضرورة حل دوائهم وبلدياتهم في حين هم يطمحون إلى أن تصبح أصغر دائرة في الوطن إلى ولاية، وبالتالي يمكن اعتبار هذا التقسيم اختياري سياسي وليس اختياري عقلاني مبني على أسس ومعايير موضوعية وعلمية. راجع في هذا الصدد: بوطالب براهيم ونصيرة دوالي، (إشكالية عجز ميزانية البلدية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 41، 2011، ص 43. انظر كذلك: القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ج ج ج، عدد 6، بتاريخ 07 فيفري 1984، ص 139.

بشكل واضح وصريح بضرورة الاهتمام بأملائها، حيث جاء فيها: "في إطار تثمين موارد الأملاك واستغلالها العقلاني، أنكرم بأن ناتج أملاك الجماعات المحلية يجب أن يشكل مساهمة معتبرة لا يمكن إهمالها في الميزانيات المحلية، وعلى عكس الموارد الجبائية التي تشكل أساس الموارد المحلية رغم أنها غير مستقرة وتعرف تقلبات عائدة إلى طبيعة المحيط الاقتصادي في البلاد، فإن موارد الأملاك تتميز بكونها ثابتة ومستقرة. لذلك، فإن تحسين مستوى موارد الجماعات المحلية يفرض على المنتخبين المحليين لعب دور نشيط وأكثر ديناميكية والبحث الدائم عن نواتج الجباية والأملاك وتحصيلهم الفعلي..."⁽¹⁾.

وذكرت المذكورة المذكورة أعلاه، أن أهم الأسباب التي ساهمت في تقشي الوضعية القائمة هو إهمال المنتخبين لقواعد التسيير الحسن لأملاتهم، كما أنهم لم يتمكنوا من تحصيل كافة المداخل المترتبة على استغلال هذه الأملاك، كما قدمت الوزارة مجموعة من الإجراءات التي يتعين على المجالس المحلية الالتزام بها من أجل ترقية أملاكها والنهوض بمواردها⁽²⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن وزارة الداخلية لم تكتفي عند هذا الحد بل أرسلت كذلك العديد من التعليمات للمجالس المنتخبة والمتعلقة بكيفية تسيير ممتلكاتها خاصة المنتجة منها⁽³⁾، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن مواجهة العجز المالي بات من أكثر المسائل التي يجب الاهتمام بها ومعالجتها في أقرب الآجال، ولن يتأتى ذلك إلا باضطلاع الهيئات التنفيذية للمجالس المحلية بالدور المنوط بها في هذا الصدد على أكمل وجه وفي ظل وعي كامل وتام من طرف المنتخبين بأهمية الموارد المالية.

الفرع الثالث: الوسائل البشرية للمجالس الشعبية المحلية

إن توفر الإطار القانوني والمالي غير كاف لإنجاح تطبيق نظام اللامركزية الإدارية إذا لم يتزامن ذلك مع توفر موارد بشرية قادرة على أداء الدور المنوط بها، كما أن الإقرار بأهمية المورد البشري على مستوى الجماعات الإقليمية يجب أن يكون مقرون بضرورة اتصاف تلك الموارد بجملة من المواصفات وفي مقدمتها محلية المورد وهو ما يجسده نظام الانتخاب بشكل فعلي، وكذلك كفاية المورد، وتأخذ تلك الكفاية صورتان إحداهما عددية والأخرى نوعية أما العددية فتعني ضرورة توافر العدد اللازم والمناسب من الأشخاص لتسيير المصالح والمرافق، فيما تعني النوعية ضرورة حيازة

(1) - انظر: المذكورة رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

(2) - المرجع نفسه.

(3) - انظر: التعليم رقم 309 المؤرخة في 24 فيفري 2019، المتعلقة بتسيير ممتلكات الجماعات المحلية المنتجة للمداخل، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المنتخبين للجماعات المحلية لمؤهلات علمية وفنية وتقنية تتناسب مع المهام الموكلة للوحدات المحلية⁽¹⁾.

يشتمل المورد البشري للجماعات الإقليمية على صنفين هما: المنتخب المحلي ومستخدمي البلديات والولايات، وقد أُخضع كلاهما لنظام قانوني مختلف عن الآخر، فبالنسبة للمنتخب المحلي فلقد فصلنا في هذه المسألة، وانتهينا إلى القول بأن المشرع الجزائري أطر من خلال قانون البلدية المركز القانوني للمنتخب المحلي بداية من كيفية تولي العضوية، وانتهاء بحقوق وواجبات المنتخب، إلا أنه لم يجتهد في عملية انتقاء المنتخب المحلي من خلال إطلاق حرية الترشح على جميع شرائح المجتمع دون قيود أو شروط، ما أنتج منتخبيين محليين لا يتحكمون في تقنيات تسيير المؤسسات نتيجة ضعف معارفهم العلمية.

يحكم مستخدمي الجماعات الإقليمية القانون الأساسي للتوظيف العمومي، ولا يوجد نظام خاص بالوظيفة العمومية الإقليمية مثلما هو عليه الحال في فرنسا⁽²⁾، هذا بالإضافة إلى مجموعة من النصوص التنظيمية الأخرى (أولا)، إلا أن الواقع يكشف عن مجموعة من الإختلالات التي تحد من مردودية الموظف المحلي (ثانيا).

أولا: النظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية

تخضع إدارة البلدية بجميع موظفيها وعمالها ومصالحها الإدارية والتقنية للسلطة السلمية لرئيس البلدية⁽³⁾، وبهذه الصفة يضطلع بسلطة التعيين والتسيير والترقية والتأديب⁽⁴⁾ في حدود نصوص قانون الوظيف العمومي وكذلك المرسوم التنفيذي 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي

(1) - عادل بوعمران، مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية - معايير وضوابط-، مرجع سابق، ص 108، 109.

(2) - في النموذج الفرنسي تتمتع الجماعات الإقليمية بحق وحرية أوسع في المشاركة وفي رسم وتنفيذ سياسة التوظيف على مستوى إقليمها، وذلك لأن المشرع الفرنسي أفرد الجماعات الإقليمية بنظام قانوني خاص بالوظيفة العامة الإقليمية، وهو ما يمنح لهذه الوحدات حرية كبيرة في التوظيف ويكرس استقلاليتها في هذا الجانب الذي تخضع فيه سوى لقواعد القانون، كما ينتج عن هذا الأمر أن كل جماعة إقليمية تستطيع وضع مخطط تسيير مواردها البشرية بالشكل الذي تراه يتماشى وخصوصيتها.

- Voir la loi n° 84-53 du 26 janvier, Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Sur le cite <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434>, consulté le 30/04/2019.

(3) - المادة 125 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 19.

(4) - انظر: المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ج ج ج، عدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 444.

إدارة الجماعات الإقليمية⁽¹⁾، ونظرا لثقل حجم الصلاحيات المسندة لرئيس البلدية أوجد المشرع منصب الأمين العام الذي يعمل على تنشيط وتنسيق سير مصالح البلدية عوض رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت سلطته⁽²⁾.

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة، والغرض من هذا المخطط هو ضبط العمليات التي يجب القيام بها خلال السنة المالية ولا سيما ما يتعلق منها بالتوظيف والترقية والتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات وكذا الإحالة على التقاعد⁽³⁾، ويتم إعداد هذا المخطط وضبطه بالتنسيق مع رئيس المفتشية بالتوظيف العمومي، الذي يكلف لاحقا بمتابعة تنفيذه وممارسة الرقابة البعدية على قانونية القرارات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية⁽⁴⁾.

مما لا شك فيه أن فعالية إدارة البلدية رهينة بكفاءة الأشخاص الذين يسيرون دواليها، وحتى يقوم هذا العنصر بالمهام المنوطة به لا بد من توفير الحماية اللازمة لمركزه، وعلى هذا الأساس قامت السلطة الوصية بإرسال تعليمية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية تدعوهم فيها إلى منع أعضاء المجالس الشعبية البلدية من التدخل في شؤون موظفي الإدارة الإقليمية وفي مسار حياتهم المهنية، كما تدعوا التعليمية رؤساء البلديات إلى منع المنتخبين من ممارسة سلطات إدارة الموارد البشرية وفرض الرقابة الإدارية على المستخدمين ومتابعة كشوف الحضور والغياب وتوجيه الأوامر، ونوّهت إلى أن هذه الصلاحيات مخولة فقط لرؤساء البلديات⁽⁵⁾.

(1) - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، عدد 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011، ص 3.

(2) - انظر: المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-32 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، مصدر سابق، ص 5.

(3) - انظر: المادة 126 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 19.

- تم تكريس هذا المخطط لأول مرة سنة 1995 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-126 بموجب المواد 6 مكرر 1، مكرر 2، مكرر 3، مكرر 4، مكرر 5. انظر: المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66-145 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 9 ماي 1995، ص 26.

(4) - انظر: المادتين 6 مكرر 1، مكرر 2 من المرسوم التنفيذي رقم 95-126، ص 27. وكذلك المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 6 أبريل 1998 المتعلق بمفتشيات التوظيف العمومي، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 12 أبريل 1998، ص 8.

(5) - تعليمية المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رقم 305، المؤرخة في 10 أبريل 2019، بخصوص سلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين.

يخضع مستخدمي الولاية للسلطة السلمية لوالي الولاية⁽¹⁾، وهم تحت تصرفه في إدارة أعمال الولاية، ويملك الوالي في هذا الشأن سلطة التعيين والتسيير والترقية والتأديب في حدود نصوص قانون الوظيف العمومي⁽²⁾ وكذلك النصوص المشار إليها أعلاه، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع أقصى رئيس المجلس الشعبي الولائي نهائيا من تسيير الموارد البشرية ولم يمنح له أي صلاحية في هذا الصدد، والذي يجعله مثل باقي المنتخبين الذين يمنع عليهم التدخل في شؤون تسيير المستخدمين.

ثانيا: تشخيص واقع الموارد البشرية للجماعات الإقليمية

من خلال النصوص القانونية يظهر أن المشرع الجزائري لم يُول للعنصر البشري أي اهتمام، فمثلا فعل في عملية اختيار المنتخب المحلي، حيث حاد عن مقتضيات الحكامة وأغفل كل الشروط المتعلقة بالتكوين السياسي أو الإداري للمنتخب رغم أهميتها ومدى تأثيراتها السلبية في حالة عدم توفرها، كذلك نسجل نفس الملاحظات على موظفي الإدارة المحلية، فسياسة التوظيف كانت ولا زالت قائمة على تحقيق سياسة التضامن الاجتماعي، فالدولة تعتبر أن القطاع العام هو الحل الوحيد لامتناس البطالة في الوقت الذي أسندت جل دول العالم هذه المهمة للقطاع الخاص، وهو ما أدى إلى غياب معايير حقيقية تبحث عن الكفاءة والمؤهلات والقدرة على التحكم في التقنيات الحديثة للتسيير كمعايير لإسناد الوظائف.

حاول المشرع تدارك هذه النقائص المسجلة على الموارد البشرية للجماعات الإقليمية من خلال إخضاعها للتكوين الإداري سعيا منه إلى تحسين قدراتها وضمان فعاليتها والارتقاء بمستوى أدائها، بما يكفل الرفع من نوعية أداء المؤسسات المحلية، حيث نص قانون البلدية على ضرورة متابعة المنتخب البلدي للدورات التكوينية التي تنظم لصالحه⁽³⁾، كما ألزم المشرع إدارة الجماعات الإقليمية بضرورة تنظيم دورات تكوين بصفة دائمة ومستمرة، تهدف إلى تحسين المستوى وتجديد المعارف لصالح الموظفين وهو ما يضمن تحيين معلوماتهم وتحسين كفاءاتهم المهنية وتحضيرهم لمهام جديدة⁽⁴⁾، ومن أجل ضمان عملية التكوين لفائدة مستخدمي الجماعات الإقليمية أنشأت خمسة (5) مراكز وطنية

(1) - المادة 127 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 20.

(2) - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 90-99 والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مصدر سابق، ص 444.

(3) - نصت المادة 39 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، على: "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه".

(4) - انظر: المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، مصدر سابق، ص 05.

موجهة لهذا الغرض ويكون مقرها على مستوى الولايات التالية: بشار، الجلفة، قسنطينة، ورقلة، وهران⁽¹⁾.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع تغاضى عن تنظيم المسألة في قانون الولاية، ما ينفي إلزامية متابعة المنتخب الولائي لأي تكوين يهدف إلى الرفع من قدراته في أداء المهام والصلاحيات المسندة إليه، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن سبب عدم الإشارة إلى هذه المسألة في قانون الولاية رغم أهميتها⁽²⁾، خاصة في الوقت الراهن والذي كان من اللازم من المشرع عدم إغفالها وتعميم التكوين على جميع المنتخبين المحليين دون استثناء.

بالرجوع إلى الناحية العملية، نجد أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية نظمت العديد من الدورات المخصصة لهذا الغرض خاصة خلال السنوات الأخيرة والتي عرفت اهتماما متزايدا بمسألة التكوين من طرف السلطة الوصية، حيث نظمت خمس (05) دورات تكوينية لصالح 830 موظف من الجماعات الإقليمية بدءاً من 15 أكتوبر 2017 وذلك على مستوى جميع المراكز الوطنية المخصصة لتكوين مستخدمي الجماعات الإقليمية، وفي هذا الإطار كذلك نظمت المراكز الوطنية العديد من الدورات التكوينية لصالح موظفي القطاع على غرار مركز ورقلة الذي نظم تكويناً لصالح 100 موظف من ولاية ورقلة وما جاورها من ولايات⁽³⁾، كما نظمت وزارة الداخلية يوم 11 مارس 2018 بالمدرسة الوطنية للإدارة دورة تكوينية لفائدة المنتخبين المحليين عبر كافة ولايات الوطن، وقد دامت هذه الدورة 9 أسابيع، وأعلنت الوزارة عن إنشاء منصة تكوين عن بعد وهذا قصد استغلال تقنيات التكنولوجيا والإعلام الحديث في مجال التكوين وتقريبه من الموظف⁽⁴⁾.

(1) - انظر: المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-313 المؤرخ في 10 أكتوبر 2007 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 95-59 المؤرخ في 18 فيفري 1995 المتضمن إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، ج ر ج ج، عدد 66، بتاريخ 21 أكتوبر 2007، ص 7.

(2) - أشارت الدراسات في مجال الاستثمار البشري إلى أهمية التكوين وآثاره غير الاقتصادية التي يمكن أن يحققها، فهو من بين الوسائل والطرق والدعائم التي تساعد في تحفيز العمال على تحسين معارفهم وسلوكهم وقدراتهم الفكرية، وهو ما يحقق نتائج على الصعيدين العملي والشخصي في آن واحد، حيث يحسن الأداء ويزيد من المقابل المادي ويرفع من فرص الترقى إلى وظائف عليا.

- Sekiou Lakhdar, **Gestion du personnel**, Les éditions d'organisation, Paris (Français), 1986, P 153.

(3) - لمزيد من التفصيل، راجع موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-القرأة-كل-الأخبار/1913-من-اجل-تعزيز-القدرات-التيسيرية>، تاريخ الزيارة: 2019/04/30.

(4) - راجع: موقع وزارة الداخلية على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-القرأة-كل-الأخبار/2220-وزير-الداخلية-يؤكد-مرافقة-و-دعم-الدولة-للمنتخبين>، تاريخ الزيارة: 2019/04/30.

وفي هذا الصدد كذلك نظمت وزارة الداخلية والجماعات المحلية يومي 04 و05 ديسمبر 2018 المنتدى العالمي لتعزيز قدرات الحكامة بالشراكة مع الأكاديمية الوطنية الصينية للحكومة، والذي يدخل ضمن السياسة التكوينية التي وضعتها الوزارة من أجل تعزيز قدرات المورد البشري، وقد استهدف هذا المؤتمر وضع استراتيجية جديدة للتكوين بغية التأهيل الفعال لإطارات الدولة من أجل ضمان تقديم خدمة عمومية نوعية للمواطن، وقد خلص هذا الملتقى إلى إمضاء اتفاقية شراكة بين وزارة الداخلية والأكاديمية الوطنية الصينية بهدف تبادل المهارات والتجارب في مجال تأهيل المورد البشري وكذا تعزيز قدرات الحكامة⁽¹⁾.

رغم كل هذا الاهتمام الذي حظيت به مسألة تكوين المورد البشري من طرف وزارة الداخلية خلال السنوات الأخيرة، إلا أنها مازالت تعثرها العديد من النقائص التي جعلت منها آلية دون جدوى، وفي مقدمة هذه النقائص أن المشرع لم يؤطر عملية تكوين المنتخبين والموظفين بالشكل الواضح واللازم، حيث لم ينشأ المشرع أي جهاز يتكفل بعملية تكوين المنتخبين⁽²⁾ مقارنة بما فعله بالنسبة للمستخدمين، وهو ما يدل أن المسألة موكلة ضمناً إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية، كما أن المشرع لم يقيد الوزارة أو مراكز التكوين بعدد دورات التكوين خلال السنة، ولا فترة إجرائها وهو ما يخضعها لسلطتها التقديرية⁽³⁾، ويدفعنا إلى التساؤل عن مدى جدية التكوين المنصوص عليه في القوانين؟

كما عرفت مسألة إخضاع الموارد البشرية للجماعات الإقليمية للتكوين تذبذباً كبيراً من الناحية العملية مما أفرغها من مضمونها وأبعدها عن مسار التكوين التقني والجاد، ومن أهم الملاحظات المسجلة في هذا الصدد؛ أن كل البرامج المسطرة ليست معممة على جميع المنتخبين أو الإداريين فهي

(1) - للإطلاع على سياق المنتدى وأهدافه وأهم التوصيات التي خلص إليها، راجع موقع وزارة الداخلية على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/> ملفات/2787-المنتدى-الدولي-تعزيز-قدرات-الحكامة، تاريخ الزيارة: 2019/04/30.

(2) - أنشأ المشرع الفرنسي مجلس وطني يضبط تكوين المنتخبين المحليين، ويتكون هذا المجلس من شخصيات مؤهلة ومنتخبين محليين، تتمحور مهمتهم في تحديد مضمون التكوين الذي يحتاجه المنتخب خلال عهده الانتخابية. ويتمنح هذا المجلس الاعتمادات للهيئات التي تقدم الدورات التكوينية من جمعيات أو جامعات أو مدارس تكوين.

- Voir l'article 1221-1 Du C.G.C.T.F, sur le site http://codes.droit.org/CodV3/collectivites_territoriales, Dispose: « Il est créé un Conseil national de la formation des élus locaux, présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, ayant pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément. La délivrance de l'agrément à la personne qui exerce à titre individuel ou qui dirige ou gère la personne... ».

(3) - فايزة يوسف، مرجع سابق، ص 220.

تقتصر على عدد قليل من المستخدمين أو الموظفين، وهو ما قد لا يأتي بنتائج فعالة على أداء المجالس المحلية، ويجعل من نتائج هذه الآلية منعدمة من الناحية العملية بسبب إقصاء العديد من المنتخبين والموظفين نتيجة قلة عدد المناصب المحددة للتكوين وكذلك استبعاد الهيئات التنفيذية ولجان الهيئة التداولية من الخضوع للتكوين في غالب الأحيان نتيجة طبيعة مهامهم.

وعليه يمكن القول أن المشرع نظم مسألة تكوين الموارد البشرية للجماعات الإقليمية بشكل غير دقيق لا يتعدى التكريس القانوني فقط لهذه المسألة، حيث لم يبين كيفية تفعيل هذه الآلية كما أنه لم يشر إلى مسألة تكوين المنتخب الولائي، وهو ما يجعلنا نستبعد هذه الآلية كحل لتحسين أداء المورد البشري المحلي في ظل الإطار القانوني والإجرائي الموجود حالياً.

إن التشخيص المقدم أعلاه لواقع المورد البشري المحلي، نلمسه بشكل كبير عملياً في انتشار العديد من المظاهر السلبية في أوساط هذه الهيئات⁽¹⁾، على غرار الفساد الإداري⁽²⁾ وسوء التسيير. وبالتالي كيف يتسنى اعتماد خطة تنموية شاملة بقاعدة ضعيفة وهشة وغير قادرة على اتخاذ القرار السليم؟⁽³⁾

(1) - نصر الدين بن شعيب وعبد الله بن منصور، مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية - حالة تلمسان-، 2009، ص10، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.mouwazaf-dz.com/t55-topic#65>، تاريخ الزيارة: 2019/06/05.

(2) - للبحث في تأثيرات الفساد الإداري على برامج التنمية، راجع: عبد الرحمن عبد الله الحارثي، الفساد الإداري وانعكاساته على التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي طنجة (المملكة المغربية)، 2011-2012، ص 2 وما بعدها.

(3) - وداد علو، مرجع سابق، ص 118.

المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية

تقوم اللامركزية الإقليمية على الاستقلالية، والتي يترتب عليها تمتع الجماعات الإقليمية بصلاحيات التصرف واتخاذ القرارات بكل حرية في المجالات المعترف لها بها قانونا، غير أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة بل نسبية، بحكم اعتراف القوانين بالرقابة لصالح السلطة المركزية⁽¹⁾، وبذلك تعتبر هذه الرقابة ركنا من أركان نظام الإدارة المحلية وضرورة لازمة لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال الصادرة عن هذه الجهات وتطابقها مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها، فتمتع المجالس الشعبية المحلية بالصفة الانتخابية لا يعني تمتعها بسلطة مطلقة لا تخضعها لأي نوع من أنواع الرقابة وهو ما قد ينجم عليه آثار تمس بالأساس الوحدة القانونية للدولة وكذلك الوحدة الترابية⁽²⁾.

لا وصاية⁽³⁾ بدون لامركزية ولا مركزية بدون وصاية، بهذه العبارة تم التأسيس للعلاقة الجدلية التي طبعت نظام اللامركزية الإدارية الذي تعترف بموجبه الدولة لوحدات إقليمية بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وبناء على هذه العلاقة يفترض أولا إطلاق حرية التصرف لهذه الوحدات في ممارسة اختصاصاتها، ثم فرض نظام وصائي تسعى من خلاله السلطة المركزية مبدئيا إلى فرض احترام مقتضيات الصالح العام بتجلياتها المختلفة.

(1) - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 207.

(2) - عمار بوضياف، (الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، عدد 1، 2010، ص 09.

(3) - إن الوصاية الإدارية لا يقصد بها الوصاية المدنية، إذ أن هذا الأسلوب الأخير كما هو معروف عليه في القانون المدني لا يخضع له إلا الأشخاص ناقصي الأهلية، كما أن مفهوم الوصاية لا يعني نوعا من السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، وقد دفع هذا الوضع ببعض فقهاء القانون الإداري إلى اعتبار أن مفهوم الوصاية الإدارية بهذا الشكل من شأنه أن يؤدي إلى نوع من الخلط بين مجموع المعاني التي تتولد عن الصياغة السابقة، وعليه يمكن القول أن استحضار مصطلح الوصاية من القانون المدني إلى القانون الإداري كان خطأ كبيرا فالمجالين معا ليس لهما أي مشترك أو تشابه بينهما، وعلى الأساس اتجهت العديد من النظم القانونية إلى استخدام مصطلح الرقابة الإدارية للتعبير عن تلك الرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية كهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفحتها أشخاصا معنوية، ومن بين النظم المقارنة المشرع الفرنسي الذي استعمل هذا المصطلح في دستور فرنسا لسنة 1948 وكذلك لسنة 1958، وفي هذا الصدد نجد كذلك المشرع المغربي قد ألغى مفهوم الوصاية الإدارية وعوضه بمصطلح المراقبة الإدارية في دستور 2011 وتحديدا في فصله 145 كما أنه استعمل هذا المصطلح في العديد من النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الترابية المغربية على غرار القانون التنظيمي رقم 113/14 المتعلق بالجماعات وتحديدا في المادة 115 منه.

- لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع، راجع: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 177 وما بعدها.

- محمد شوراق، اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي 113/14، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط (المملكة المغربية)، 2017، ص ص 335، 336.

تتعدد مظاهر الوصاية الإدارية⁽¹⁾ على المجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري ما يجعلها تطال جميع جوانب الجماعة الإقليمية، حيث شدد المشرع الرقابة على أعمال المجالس البلدية والولائية باعتماد عدة أشكال سعيا منه إلى ضمان سلامة تصرفاتها التي تباشرها تنفيذا للاختصاصات الموكلة لها قانونا، غير أن هذه الرقابة قد تقيد المبادرة المحلية، وتفتح المجال واسعا للسلطة المركزية للتدخل في الشؤون المحلية مما يهدر مبادئ النظام اللامركزي ويشكل ثقلا على الاستقلالية المحلية (المطلب الأول).

تمتد أوجه الوصاية لتشكل خطرا على العهدة الانتخابية، عن طريق إخضاع المنتخبون كأشخاص للعديد من الصور الرقابية تصل إلى حد استبعاد المنتخب المحلي، وكذا حل المجلس المحلي المنتخب في حال توفر الأسباب المحددة قانونا (المطلب الثاني)، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن مدى توفير المشرع الضمانات الكافية لحماية المجالس الشعبية المحلية من قرارات الوصاية؟ (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعدد أشكال الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية

تتخذ الجماعات الإقليمية جملة من القرارات ضمن الهيئة التداولية للمجالس الشعبية المحلية والتي تندرج ضمن ممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا، ومن المسلم به أنه مهما كانت الاختصاصات التي تمارسها المجالس المحلية ومهما بلغت درجة حرية التسيير الممنوحة لها في هذا الصدد، فليس لها أن تتجاوز فيما تتخذه من قرارات أو تقوم به من أعمال حدود القانون، ومن هنا تظهر إلزامية وجود رقابة على أعمال البلدية والولاية تستهدف التأكد من مدى التزامها بحدود القانون

(1) - تختلف التعاريف المقدمة للوصاية الإدارية باختلاف العناصر التي اعتمد عليها الفقه، وفي هذا الإطار عرف الفقيهان "ماسبتيول ولاروك" الوصاية الإدارية بأنها "مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة العامة"، ويعرفها "بيسر" (Pieser) بأنها "مجموع سلطات الرقابة التي يقرها القانون لسلطة عليا لمباشرتها على العاملين في الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، بهدف المحافظة على المصلحة العامة"، كما يعرفها "فالين" (valine) بأنها "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه، بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة". للتفصيل في مفهوم الوصاية وأهم التعاريف المقدمة لها، راجع في هذا الصدد:

- Roland Maspétoil et Pierre Laroque, **la tutelle administrative**, les presses modernes, paris (France), 1930, P 26. Cité par:

- خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت (لبنان)، 1981.

- عبد القادر باينة، مدخل لدراسة القانون الإداري والعلوم الإدارية، ط 3، دار النشر المغربية، المغرب، 2005، ص 397.

ومن ثم ضمان مشروعيتها⁽¹⁾، بما يعود بالنفع على جميع الأطراف، فليس القصد من فرض هذه الرقابة التقليل من شأن المنتخبين أو المساس باستقلالية المجلس المحلي وإنما يتجلى القصد في ضرورة الحفاظ على سلامة جميع الأعمال الصادرة عن هيئات الدولة باختلاف درجاتها، والتأكد من مسيرتها للقوانين والأنظمة وملاءمتها للواقع العملي⁽²⁾.

أخضع المشرع الجزائري أعمال المجالس الشعبية البلدية والولائية لعدة أشكال من الرقابة الوصائية⁽³⁾، حيث تخضع كل مداورات المجلس المحلي إلى إلزامية المصادقة من طرف السلطة

(1) - سامي حسن نجم عبد الله، مرجع سابق، ص 163.

(2) - عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب، مرجع سابق، ص 11.

(3) - استند الفقه أثناء تديره لمسألة فرض الرقابة على المجالس الشعبية المحلية وخاصة في شقها المتعلق بأعمالها على العديد من المبررات، وفي مقدمتها المحافظة على وحدة الدولة، حيث تم التركيز على هذا السبب في العديد من الأنظمة السياسية خاصة الفتية والتي تبنت هذا النموذج من التنظيم الإداري، نظرا لتخوف هذه الأنظمة من مطالبة الجماعات اللامركزية باستقلال أكبر قد ينجم عنه تفكك الوحدة الوطنية، فتصبح بذلك الوصاية مدخلا لحماية الصالح العام ووحدة البلاد، مع العلم أن هذا التوجه طبع حتى بعض الدول التي لا تطرح لديها مسألة الوحدة بنفس الحدة على غرار فرنسا، فالمجلس الدستوري الفرنسي ما فتئ يؤكد على أن الجمهورية الفرنسية غير قابلة للتجزئة في العديد من قراراته والتي سنشير إلى أحدها في هذا الصدد، بالإضافة إلى هذا المبرر اعتمد الكثير من الفقه من بينهم **Jean-Marie Pontier** على العديد من الاعتبارات ذات الطبيعة الاقتصادية، حيث اعتبروا أن الغرض الأساسي من هذه الرقابة هو حماية ممتلكات الجماعة والحفاظ على التوزيع المجالي العادل للتجهيزات بين الجماعات، والسهر على البرمجة الاقتصادية التي غالبا ما ترتكز على خيارات وطنية تجد تطبيقاتها على الصعيد المحلي، وهو ما يجعل من متابعة ومراقبة التجسيد العملي للبرامج المعتمدة من ناحيتها المالية والتقنية ضرورة حتمية من أجل ضمان نجاحها. كما تجدر الإشارة إلى مبرر آخر لا يقل أهمية عما تم تقديمه وهو مواجهة قصور المنتخب المحلي، والذي يعد أحد أهم الأسباب الرئيسية الذي تفرض ضرورة متابعة المجالس المحلية وإخضاعها للرقابة، فعدم نجاح المنتخب المحلي في تسيير الأمور المسندة إليه نظرا لانشغاله بمشاكل عارضية لا تخدم المصلحة العامة أو نتيجة ضعف مؤهله العلمي، قد يكون سببا رئيسيا يجعل من المشرع يضمن النصوص القانونية المؤطرة لهذه المجالس بكل المبادئ التي من شأنها أن تدعم الوصاية وتكرس هيمنة الرقابة حرصا منه على ضمان استمرارية المرافق العامة المحلية وتقاديا لتأثيرات ظاهرة الانسدادات على مصالح المواطنين. للتفصيل في مبررات الوصاية راجع في هذا الصدد: - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 253.

- أحمد أجعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الأيام المغاربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربيين حول: القانون الدستوري للجماعات الترابية-دراسة مقارنة-، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الرباط (المغرب)، يومي 17، 18 أبريل 2015، ص 46.

- Jean-Marie Pontier, *L'Etat et les collectivités locales: La répartition des compétences*, L.G.D.J, Paris (Français), 1978, PP 18.

الوصية استكمالاً لإجراءاتها القانونية، وحتى تستطيع أن ترتب آثارها القانونية (الفرع الأول)، وتزداد حدة الرقابة لتشكل خطراً على إرادة المجلس المنتخب، حينما منح المشرع لسلطة الوصاية إمكانية إلغاء بعض مداوات الهيئات التداولية المحلية (الفرع الثاني)، وكذا منح الوصاية سلطة الحلول محل الجماعة الإقليمية في ممارسة الاختصاصات (الفرع الثالث).

الفرع الأول: حاجة مداوات المجالس الشعبية المحلية للمصادقة

تخضع مداوات المجالس الشعبية المحلية إلى التصديق⁽¹⁾ الضمني أو الصريح من طرف السلطة الوصية حتى تكتسب صيغتها التنفيذية، مما يجعل من أعمال المجالس المحلية لا تتمتع بصيغة النفاذ المباشر بل تحتاج إلى إجازة الوصاية، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن الكثير من الفقه اعتبر مسألة التصديق لا تمس بمبدأ النفاذ المباشر لأعمال المجالس المحلية⁽²⁾، أما جانب آخر منه فرأى أن هذا الإجراء من شأنه أن يكبح إرادة المجلس المنتخب ويجعل منها رهن موافقة الوصاية الإدارية⁽³⁾.

ميز قانون البلدية بين نوعين من المصادقة، الضمنية والصريحة، حيث تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي كقاعدة عامة مصادق عليها ضمناً بمرور واحد وعشرين (21) يوماً من إيداعها بمقر الولاية، وخلال هذه المدة يباشر الوالي رقابته على قرارات المجلس التي تعتبر قابلة للتنفيذ بمجرد انقضائها⁽⁴⁾، ويصادق الوالي صراحة على مداوات المجلس الشعبي البلدي المتضمنة الميزانية والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية⁽¹⁾.

- للاطلاع على إحدى آراء المجلس الدستوري الفرنسي والتي أشار بموجبها إلى أهمية الرقابة في حماية وحدة الدولة، انظر: ما قضى به في إحدى الوقائع المتعلقة بجزيرة كورسيكا التابعة لفرنسا، حيث قضى بعدم دستورية تعبير "الشعب الكورسيكي":

- Voir la D.C.C.F n° 91-290 DC du 9 mai 1991, sur la Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse Non conformité partielle, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm>, consulté le 14/03/2019.

(1) - يعرف التصديق على أنه تقنية بمقتضاها تتولى السلطة المركزية التي تعمل بحسب سلطات محددة عهدت إليها بموجب القانون الإعلان على أن القرار الصادر عن هيكل مستقل يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية ولم ينل من الصالح العام.

- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 105.

(2) - انظر: صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 284.

(3) - وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 230.

(4) - انظر: المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12.

- إن ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن المشرع رفع من المدة الممنوحة للوالي للرقابة على مداوات المجلس الشعبي البلدي مقارنة بالمدة التي كانت مقررة في المادة 41 من القانون 90-08 (الملغى) والتي كانت مقدرة بـ 15

وإذا لم يصدر الوالي قراره بصدد المداولات المذكورة أعلاه والتي تحتاج إلى مصادقة صريحة، تحولت المصادقة الصريحة إلى ضمنية، حيث جاز تنفيذها بعد الثلاثين (30) يوما التي تلي إيداع مداولة البلدية بمقر الولاية⁽²⁾، وحسنا ما فعل المشرع حين ضبط سلطة الوصاية بقيد زمني محدد، خاصة وأن هذه القرارات تتعلق بمجالات حساسة في أغلبها يتوقف عليها سير المجلس وتتدخل في حالة تخلفها مصالح الساكنة ومستخدمي البلدية.

جعل المشرع مجالات حيوية من اختصاصات المجلس الشعبي البلدي ترتبط بالموافقة الصريحة للوالي، خاصة ما تعلق منها بالميزانيات والحسابات، هذا ما يعمق من حجم هيمنة الوالي على المجموعات المحلية ويمس بمميزات الوحدة المحلية المستقلة⁽³⁾، ويكشف بشكل جلي عن تأثيرات العجز المالي الذي تعاني منه البلدية الجزائرية ويجعل منها معضلة حقيقية تهدد استقلاليتها.

إن الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية لم يوطرها المشرع بموجب قانون البلدية فحسب بل جاء النص عليها كذلك بموجب النصوص التنظيمية، حيث كلف المشرع الجزائري رئيس الدائرة صراحة بالتدخل المباشر ودون تفويض من والي الولاية من أجل المصادقة على أعمال الجماعة الإقليمية، فيوافق على مداولات المجلس البلدي الذي يقل عدد سكانه عن خمسين ألف (50 000) نسمة والتي تتضمن إحدى الموضوعات المحددة حصرا⁽⁴⁾، غير أنه قيد من سلطة رئيس الدائرة في الوصاية على البلديات سنة 1994 وأعاد النظر فيها من خلال ربطها بضرورة الحصول على تفويض من الوالي كما ألزمه بضرورة مباشرتها تحت سلطته، غير أنه في المقابل عمم من سلطة رئيس الدائرة لتطال كل المجالس البلدية بغض النظر عن تعدادها السكاني⁽⁵⁾.

يوما، وهو ما يجعلنا نتساءل عن الغرض من هذه الزيادة؟ مع العلم أن المدة التي كانت معتمدة في ظل قانون البلدية لسنة 1967 هي عشرون (20) يوما، ثم خفف المشرع سنة 1990 ليرفع منها في قانون 2011.

(1) - انظر: المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12.

(2) - المادة 58 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية المحلية، مرجع سابق، ص ص 24، 26.

(4) - المادة 05 من المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر ج ج، عدد 04، بتاريخ 26 جانفي 1982، ص 147، تنص على: "يمارس رئيس الدائرة الوصاية على أعمال الهيئات البلدية وفق الشروط الآتية:..."

(5) - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مصدر سابق، ص 06، تنص على: "يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، ... يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط...". وما تجدر الإشارة إليه أن ذات المادة قيدت سلطة التفويض بمجالات محددة، بحيث تعتبر مصادقة رئيس الدائرة عن مداولة تتضمن موضوعا غير وارد في المادة 10 باطللة، وهذا ما أكده القضاء، انظر: قرار مجلس الدولة رقم 8105 الصادر في 24/06/2002 المتعلق بقضية (ز.م) ضد والي ولاية باتنة، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002، ص 137.

تنفذ مداورات المجالس الشعبية الولائية وفقا لقانون الولاية بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها لدى الولاية، وهو ما يظهر أن المشرع أخذ بنفس المدة المقررة لتنفيذ مداورات البلدية⁽¹⁾، كما أخضع مجموعة من المجالات للمصادقة الصريحة من طرف سلطة الوصاية، حيث لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران (2)، مداورات المجلس الولائي المتعلقة بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية⁽²⁾، وحسنا ما فعل المشرع حينما قيد سلطة الوزير في هذا الصدد بأجل محدد مقارنة بقانون الولاية لسنة 1990 والذي كان لا يلزم الوزير بأي أجل⁽³⁾، وهو ما يجعل قرارات المجلس الولائي في هذه المجالات رهينة سلطة الوصاية، وفي هذا تعطيل للمصالح المحلية، خاصة في ظل الواقع العملي للمجالس المنتخبة والتي تحول فيها التصديق إلى شبه رخصة مسبقة على المنتخبين التأكيد من وجودها حتى في المجالات العامة التي تقوم على الموافقة الضمنية، حيث يفضل المنتخبون الانتظار للحصول على موافقة صريحة من الوصاية، تكون كضمان لصحة أعمال المجلس⁽⁴⁾.

يكون التصديق على العمل كله لا على جزء منه، حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات المجالس المحلية وهو ما لا يتفق مع القانون، وفي الحالة التي ترى السلطة الوصية أن العمل المقدم في حاجة للتعديل، فعليها أن تعيده للجهة المصدرة للقيام بالتعديلات المطلوبة⁽⁵⁾.

والملاحظ أنه بعد المصادقة يكون القرار قابلا للتنفيذ في أي وقت، مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما بدا لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار ينسب للهيئة المحلية التي تكون وحدها مسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار، غير أن ذلك يكون

(1) - المادة 1/54 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 14.

(2) - المادة 55 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - انظر: المادة 50 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 508.

- بالإضافة إلى الملاحظة المسجلة أعلاه، يمكن أن نسجل بعض الملاحظات الأخرى التي تستشف من خلال مقارنة بسيطة بين نص المادة 55 من قانون الولاية لسنة 2012 ونص المادة 50 من قانون الولاية لسنة 1990، حيث نجد أن المشرع رفع من المجالات التي تتطلب المصادقة الصريحة من طرف وزير الداخلية في القانون الحالي مقارنة بمجالين اثنين فقط سنة 1990، كما أن المشرع في ظل القانون السابق لم يبين الجهة التي تتولى التصديق على مداورات الولاية وهو ما تداركه في 2012.

(4) - إن الأمثلة كثيرة في هذا الصدد، والتي تعكس بشكل جلي أهمية ربط الوصاية بأجال محددة، لمزيد من التفصيل، انظر: بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 240 وما بعدها.

(5) - عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6، أبريل 2010، ص 108.

ضمن آجال قانونية وليس مطلقا وهو ما أكده مجلس الدولة في قضية (ك.م) ضد والي قسنطينة ومن معه (1).

وفي الأخير يمكن القول أن المشرع أخضع كل أعمال المجالس المحلية للرقابة، مع اهتمامه بالميزانية والحسابات (2) التي تخول للوصاية سلطة الرقابة على جل أعمال الهيئة المحلية دون استثناء رقابة صريحة وليست ضمنية، فبقدر ما تتجه نية المشرع إلى ضمان تماسك وحدة الدولة، بقدر ما أهدر فعلا حرية المبادرة المحلية ومبادئ الاستقلالية، ومس بشكل واضح بالإرادة المحلية.

الفرع الثاني: آلية الإبطال الممارسة على أعمال المجالس الشعبية المحلية

تخضع مداورات المجالس الشعبية البلدية والولاية، لأسلوب آخر من الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال الجماعات الإقليمية، وهو أسلوب الإلغاء أو الإبطال الذي يعتبر إجراء يتم في إطار قانوني محدد، بمقتضاه يمكن للجهة الوصية أن تعدم أو تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية نتيجة مخالفته لإحدى القواعد القانونية أو مساسه بالمصلحة العامة (3).

(1) - تتمثل حيثيات القضية في قيام اللجنة التقنية لتنظيم سوق الجملة للخضر والفواكه بسحب المحلات من المدعي بعد مرور عدة سنوات من النشاط، وقد اعتبر مجلس الدولة بموجب قراره رقم 10834 أنها مرتكبة بذلك عدة مخالفات قانونية وفي مقدمتها؛ أن قرار السحب غير مشروع لأنه صادر بعد سنوات من الاستقادة بحيث لا يجوز السحب إلا خلال مهلة الطعن القضائي أي خلال ميعاد دعوى الإلغاء، كما أن قرار السحب يخالف قاعدة جوهرية في الإجراءات ويعتدي على اختصاص القضاء، حيث أن قاعدة الإنشاء هي قاعدة الإلغاء ولكن في الأجل المقررة، وكان ينبغي على لجنة تنظيم السوق أن تقدم توصياتها إلى الجهات المعنية التي عليها أن ترفع دعوى قضائية لاستصدار حكم الفسخ إذا تبين وجود مخالفة لبنود العقد، انظر: قرار مجلس الدولة رقم 10834 الصادر في 17/06/2003 المتعلق بقضية (ك.م) ضد والي قسنطينة ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 84.

(2) - مما لا شك فيه أن المشرع حينما أقر هذه المنظومة المتكاملة والتي تمهد للمتابعة والمراقبة المستمرة للوحدات المحلية كان يصبو لتحقيق جملة من الأهداف، لعل أبرزها مراجعة الأعمال المالية للمجالس المحلية، وذلك بقصد المحافظة على أموال هذه الهيئات من أي انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع في مشاريع لا تخدم الصالح العام، وبالتالي تتدخل الدولة في هذا الصدد بصفقتها هيئة رقابية من أجل فرض التعامل العقلاني مع الموارد والوسائل المتاحة. للتفصيل في أهداف الرقابة الوصائية، راجع في هذا الصدد: - محمد كرامي، القانون الإداري، ط 3، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2015، 67.

- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، دار الولاية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص 82.

- فريدة مزياني وعلي قصير، دور الرقابة الإدارية في حماية مصلحة الجماعات المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الجماعات المحلية واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق أهراس، يومي 25، 26 فيفري 2014، (غير منشورة)، ص 04.

(3) - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 49.

أجاز المشرع أمر إبطال مداوات المجالس الشعبية البلدية والولائية وفق شروط وإجراءات محددة سلفا حماية منه لمبدأ المشروعية وتكريسا لدولة القانون، حيث تكون أعمال المجلس المحلي باطلة بطلانا نسبيا أو بطلانا مطلقا ما يستلزم إلغاؤها من طرف السلطة الوصائية، فتبطل بطلانا نسبيا لما تتضمن موضوعا تتعارض فيه المصلحة العامة للجماعة الإقليمية والمصلحة الخاصة للمنتخب (أولا)، وتبطل كلية إذا شابتها إحدى العيوب التي حددها قانون البلدية وقانون الولاية على سبيل الحصر (ثانيا).

أولا- البطلان النسبي لمداوات المجلس الشعبي المحلي

رغبة من المشرع في تمكين عضو الهيئة المحلية بأن ينأى عن نفسه عن شبهة الميل والتأثر، قام بتكريس إجراء الامتناع ضمن القوانين المؤطرة للجماعات الإقليمية، وهذا ما هو إلا تأكيد لأهمية ضمانته الحيطة التي ينبغي توافرها في العضو المنتخب⁽¹⁾، ويهدف إجراء البطلان النسبي إلى المحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله، فإذا قدرت السلطة الوصية أن عضوا أو أكثر من المجلس الشعبي المحلي شارك في اتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية بموضوعها أو كان وكيلها عنها، جاز لها إلغاء مداولة المجلس.

يعتبر إجراء الامتناع أو التحي من أهم الآليات المدعمة لحياد الهيئات المحلية أثناء مباشرتها لصلاحياتها القانونية، فهو تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئات من المشاركة في المداوات نتيجة وضعيتهم الشخصية⁽²⁾، وهو ما يضمن التطبيق الفعال لمبدأ الحياد ويبعد الأعضاء من التحيز وإصدار قرارات تتسم بالنزاهة.

منع قانون البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس، من حضور المداوات التي تتعارض فيها مصالحه الشخصية مع مصالح البلدية، سواء بصفته الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وإلا كانت هذه القرارات التي تتخذها الهيئة التداولية باطلة، بعد إثبات ذلك بموجب قرار معلل من طرف الوالي⁽³⁾.

وسعيا من المشرع إلى تقادي مثل هذه الحالات وتجنب وقوعها، ألزم قانون البلدية كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس، وإذا كان

(1) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 196.

(2) - Rachid Zouaimia, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, édition Houma, Alger, 2005, p 102 .

(3) - المادة 60 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12.

المعني بحالة التعارض هو رئيس البلدية فيتعين عليه إعلان ذلك أمام المجلس، من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة⁽¹⁾.

غير أنه ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع لم يحدد للوالي مدة معينة لإصدار قراره المعل المتضمن إبطال مداولة المجلس البلدي، خلافا للمادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 التي نصت على مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، ولعل ما يبرر ذلك هو نية المشرع في مكافحة الفساد وعدم نزاهة الإدارة في كل الأوقات وفي كل الظروف حتى مع انقضاء الأجل الممنوح للوالي للمصادقة على مداولات البلدية⁽²⁾.

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي بدورها لرقابة الإلغاء، غير أن آلية إلغاء مداولات المجلس الولائي طرأت عليها العديد من التعديلات من خلال نصوص قانون الولاية المتعاقبة خاصة من حيث الجهة التي تتمتع بسلطة الإلغاء، ففي ظل الأمر رقم 69-38⁽³⁾ وقانون الولاية لسنة 1990⁽⁴⁾ منح المشرع صلاحية الإلغاء لوزير الداخلية، غير أنه في ظل القانون 12-07 اعتمد المشرع الإلغاء القضائي عن طريق تحريك الدعوى أمام الجهات القضائية.

تبطل بطلانا نسبيا مداولات المجلس الشعبي الولائي التي يشارك في اتخاذها رئيس المجلس أو أي عضو فيه ويكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية، سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء⁽⁵⁾، وحسنا فعل المشرع عندما أقر ذلك من باب المحافظة على مبدأ حياد المجلس، وحتى لا يكون المنتخب طرفا في المداولة وصاحب مصلحة في المداولة ذاتها وهو ما لا يمكن قبوله⁽⁶⁾.

وجاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مؤكدة على موقف المشرع من ظاهرة استغلال المنصب واستعمالها لخدمة المصالح الشخصية، حيث ألزمت عضو المجلس الولائي الذي يكون في وضعية تعارض المصالح بضرورة التصريح بذلك لرئيس المجلس ومن ثم عدوله عن حضور الجلسة، كما شددت الفقرة الثالثة من المادة السالفة الذكر على رئيس المجلس الولائي، فإذا كانت الوضعية تتعلق به يلتزم بضرورة التصريح بذلك للمجلس.

(1) - المادة 3/60، 4 من من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12.

(2) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 292.

(3) - المادة 60 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 525.

(4) - المادة 53 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 508.

(5) - المادة 1/56 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص 14.

(6) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 338.

يثير الوالي بطلان المداولة خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي والتي اتخذت خلالها المداولة، فيرفع الوالي دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية بغية الإقرار ببطلان المداولة التي لم تُحترم فيها مسألة تنازع المصالح والتي يظهر فيها المساس بمبدأ المشروعية وهو ما سيأثر على مصلحة الولاية⁽¹⁾.

مكّن المشرع أيضا كل منتخب محلي وكل مواطن يدفع الضريبة في الولاية وله مصلحة في موضوع القرار الذي يتعارض مع المصلحة العامة، من إثارة مسألة مشروعيته خلال أجل خمسة عشر (15) يوما من نشر المداولة وإصاقها في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، من هنا تظهر أهمية تكريس الإعلام الإداري وتجسيد مبادئ الشفافية في التسيير وما يمكن أن يساهم به في مكافحة كل أشكال الفساد الإداري واستغلال النفوذ، حيث يقوم المنتخب أو صاحب المصلحة بإرسال طلب إلى الوالي، ومتى اقتنع الوالي بسبب البطلان وثبوت التعارض في المصلحة بعد التحقيق في الموضوع استعمل وسيلة الدعوى للمطالبة ببطلان المداولة⁽²⁾.

إن اعتماد الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي يمكن أن يساهم في حمايتها بشكل كبير من تعسف السلطة الوصية ويخفف من حدة المركز الذي يتمتع به والي الولاية والذي يجعل منه رئيسا إداريا على الهيئات المنتخبة، كما أن إسناد مهمة الإبطال للقضاء من شأنه أن يقلل من علاقة الخصم والحكم بين الطرفين، وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع الفرنسي تبني نفس الآلية لإلغاء قرارات المجالس الشعبية غير المشروعة والتي أصابت الغير أو مصلحة الجماعة بضرر، حيث يطعن ممثل الدولة في مشروعيتها أمام المحاكمة الإدارية، كما ينبغي الإشارة أن سلطة الوصاية في التشريع الفرنسي بعد الإصلاحات التي عرفها خاصة بعد سنة 1982 أصبحت صلاحياتها ضيقة جدا على أعمال المجالس الشعبية المحلية⁽³⁾.

رغم أهمية اعتماد الرقابة القضائية إلا أن المشرع لم يوظفها بالشكل اللازم، حيث حدد المشرع ميعاد إثارة إبطال مداولة المجلس الشعبي الولائي من طرف الوالي، لكنه سكت في حالة إبلاغه برسالة موصى عليها من طرف المنتخب أو المكلف بالضريبة، هل يثير الوالي بطلان المداولة أولا ثم يرفع الدعوى القضائية أم يتوجه إلى هذه الأخيرة مباشرة؟

(1) - المادة 1/57، 4 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 14.

(2) - المادة 2/57، 3، 4 من القانون نفسه، الصفحة نفسها. وكذلك انظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع السابق، ص 342.

(3) - علاء محمد أمين، الإدارة المحلية الحديثة في فرنسا، مطابع الشرطة، القاهرة (مصر)، ب س ن، ص 143 وما بعدها، خصوصا ص من 156 إلى 160.

كما أن المشرع لم يحدد الجهة التي يثير الوالي أمامها بطلان مداولة المجلس، إلا أن ذلك قد يكون مبدئياً أمام رئيس المجلس الشعبي الولائي، كما أن قانون الولاية لم يحدد للوالي أجلاً محدداً لتحريك الدعوى القضائية الرامية إلى إلغاء المداولة، مما يعني أن أجل رفع دعوى الإلغاء ضد أعمال المجلس الولائي تحكمه القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والمحدد بـ 04 أشهر من تاريخ نشرها⁽¹⁾.

وأخيراً تثير مسألة اللجوء إلى القضاء لإلغاء المداولات إشكالا آخر يثور حول موضوع تمثيل الولاية أمام القضاء، حيث يتمتع الوالي بصفة تمثيل الولاية أمام القضاء ولا يتمتع رئيس المجلس بهذه الصفة مثلما أشرنا لذلك سابقاً⁽²⁾، وبالتالي فإن المدعي في دعوى إلغاء مداولات المجلس هو الوالي والمدعى عليه هو المجلس الشعبي الولائي، وهذا الأخير لا يملك الشخصية المعنوية ولا يتمتع بحق التقاضي، وبالتالي كيف يمكن مقاضاته، مما يجعل من الوالي باعتباره صاحب الحق في تمثيل الولاية أمام القضاء مدعى ومدعى عليه في نفس الوقت، وهو ما يتنافى مع مبادئ القضاء، ويخلق العديد من المشاكل الإجرائية عملياً. وفي هذا الصدد يرى الدكتور عمار بوضياف أنه كان من الأنسب مطالبة المجلس بإعادة النظر في مداولته دون اللجوء إلى القضاء⁽³⁾.

ثانياً: البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي المحلي

اعتبر المشرع مداولات المجالس الشعبية البلدية باطلة بطلاناً مطلقاً عندما تتخذ خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، وكذا تلك التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والتي لم تحرر باللغة العربية، حيث يعاين الوالي هذه المداولات ويصدر قراراً يبطل بموجبها مداولة المجلس البلدي⁽⁴⁾.

إن أهم الملاحظات المسجلة على قانون البلدية في هذا الصدد أن المشرع لم يقيد الوالي بمدة معينة لإصدار قراره القاضي بإلغاء المداولة، ولعل مبرر ذلك أن هذا النوع من المداولات تكون باطلة بقوة القانون فهي من النظام العام ويجوز إثارتها في أي وقت⁽⁵⁾، كما أن المادة 59 من القانون رقم 10-11 لم تشترط التسبب، حيث لم تلزم الوالي بضرورة تعليل قراره، وهذا خلافاً لما كان مكرس في

(1) - انظر: المادة 829 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج، عدد 21، بتاريخ 23 أبريل 2008، ص 78. للتفصيل راجع: رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية - تنظيم واختصاص القضاء الإداري -، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008. وكذلك: عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 94 وما يليها.

(2) - المادة 106 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 19.

(3) - انظر: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341.

(4) - المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12.

(5) - صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 297.

المادة 44 من قانون البلدية لسنة 11990 (الملغى)، ويرى الدكتور عمار بوضياف في هذا الصدد أن إرساء دولة القانون يتطلب إلزام الوالي بتعليق قرار بطلان المداولة لما للتعليق من فوائد جمة سواء بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس المعني أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة⁽¹⁾.

إن هذا الاختصاص المسند لممثل الإدارة المركزية يظهر بشكل جلي حجم الصلاحيات التي يتمتع بها ويجعل منه المهيمن على كل شؤون البلدية والأكثر من ذلك حامي الدستور على إقليم الولاية، رغم أن مهمة حماية الدستور مسندة لرئيس الجمهورية وفقا للمادة 2/84 من الدستور، كما أن فرض احترام الدستور في الدولة كلف به المشرع الجزائري هيئة مستقلة هي المجلس الدستوري⁽²⁾.

وسّع المشرع الجزائري من حالات البطلان المطلق لمداولات المجالس الشعبية الولائية مقارنة بقانون البلدية، حيث تبطل بقوة القانون مداولات المجلس المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن الاختصاصات المسندة للمجلس الولائي، وكذا تلك المتخذة خارج الاجتماعات القانونية أو خارج مقر المجلس باستثناء حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول للمجلس⁽³⁾.

يرفع الوالي دعوى إلغاء ضد مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بقوة القانون، أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا⁽⁴⁾، وفي هذا الصدد يمكن أن نسجل ذات الملاحظات المتعلقة بالطعن القضائي من طرف الوالي ضد أعمال المجلس الولائي الباطلة بطلانا نسبيا، حيث أن المادة 102 من قانون الولاية تمنح للوالي سلطة تنفيذ مداولات المجلس ونشرها، وبالتالي يمكن للوالي أن يمتنع عن تنفيذ المداولات التي يتبين له من خلال معاينتها أنها تتوفر فيها إحدى حالات البطلان المطلق دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، لأن الإجراءات التي حددها المشرع لإتباع الطعن القضائي تجعل منه غير قابل للتطبيق عمليا، لأن المجلس ليست له شخصية اعتبارية والوالي هو من يمثله أمام القضاء، فكيف يرفع دعوى ضده بغرض إلغاء مداولة؟

رغم استحالة تطبيق قاعدة الإلغاء القضائي عمليا، إلا أنه يمكن القول أنّ الرقابة القضائية تبقى أفضل ضمانات للرقابة على النشاط الإداري داخل الدولة، فمهما بلغت درجات الرقابة الإدارية ومهما تعددت أشكالها وتنوعاتها إلا أنها لن تكون في منأى عن مظاهر الفساد كما أنها قد تتحول إلى أداة

(1) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 291.

(2) - تنص المادة 182 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 31، على أن: "المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور".

(3) - انظر: المادة 53 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 14. وكذا المادتين 22، 23 من القانون نفسه، ص 10.

(4) - المادة 2/53 من القانون نفسه، ص 14.

ضغط وتكبير للإرادة الشعبية⁽¹⁾، وعلى هذا الأساس فإن المشرع الجزائري مطالب قبل أي وقت مضى لتنظيم مسألة الإبطال القضائي لأعمال المجالس المحلية.

الفرع الثالث: حلول الوصاية محل الجماعات الإقليمية

يقصد بالحلول "قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بإنجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها"⁽²⁾، وعليه فإن هذه التقنية يعتمد عليها متى تعذر على صاحب الاختصاص الأصل ممارسة صلاحياته فيتدخل من يليه ليحل محله لكي لا تتعطل المصلحة العامة والسير الحسن للمرافق العمومية⁽³⁾.

تظهر سلطة الحلول بمثابة أسلوب استثنائي للرقابة لا ينحصر في استبعاد قرارات الجماعات المحلية، بل في إحلال إرادة سلطة الوصاية محل تلك المتعلقة بالجماعة، وتعبير آخر فإن رقابة الحلول لن تختزل في دور سلبي كما هو الأمر في مجال رقابة المشروعية ولن تنحصر في المصادقة وعدم ذلك، بل هي سلطة تجعل من الوصاية مؤهلة للتصرف محل الجماعات الإقليمية نتيجة عجزها أو تقصيرها أو إتيانها بتصرف مخالف لتوجيهات السلطات المركزية أو بروز إرادة سيئة للمسؤولين المحليين⁽⁴⁾.

أورد المشرع بموجب قانون البلدية وقانون الولاية العديد من الحالات التي يمكن أن تحل فيها السلطة الوصية محل المجلس الشعبي المحلي، هذه الحالات منها ما يتعلق بشق التسيير الإداري (أولا) ومنها ما يتعلق بالجانب المالي (ثانيا)، كالتالي:

أولاً: في المجال الإداري

تقتصر آلية الحلول في هذا المجال على البلدية فقط دون الولاية، لأن قانون الولاية -مثملاً فصلنا في ذلك سابقاً- جرد رئيس المجلس الشعبي الولائي من الاختصاص التنفيذي، حيث لم يمنح له أي صلاحيات فعلية وتنفيذية في المجال الإداري، وفي المقابل أناط كل هذه المهام بوالي الولاية،

(1) - عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري -الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية-، دار القلم، مطبعة فضالة، المحمدية (المغرب)، 2010، ص 184.

(2) - نسيم قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017، ص 50.

(3) - محمد علي الخاليلة، مرجع سابق، ص 553، 54.

(4) - نجيب جيري، المنظومة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة -دراسة نقدية مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي طنجة (المغرب)، 2015-2014، ص 216. وكذلك: مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص 241.

وعليه لا يملك رئيس المجلس الولائي الاختصاصات الإدارية التي يمكن أن تكون مجالا لممارسة سلطة الحلول⁽¹⁾.

خلافًا لرئيس المجلس الشعبي الولائي يتمتع رئيس البلدية بمجموعة من الصلاحيات بصفته ممثلًا للبلدية وبصفته ممثلًا للولاية، فيتمتع باختصاص تنفيذ مداوات المجلس المنتخب واتخاذ القرارات التي تضمن تسيير مصالح البلدية وتنظيم إدارتها⁽²⁾، ونظرًا لارتباط صلاحيات رئيس البلدية بمصالح البلدية أجاز المشرع للوالي الحلول محل رئيس المجلس البلدي والقيام تلقائيا ومباشرة بالأعمال المسندة لرئيس الهيئة التنفيذية للبلدية، في حالة امتناع هذا الأخير عن اتخاذ القرارات الموكلة له، ولكن اشترط المشرع في هذا الصدد على الوالي ضرورة إغذار رئيس البلدية ومنحه آجال محددة وبمجرد انقضائها جاز للوالي تطبيق آلية الحلول⁽³⁾.

يجوز كذلك قانونًا أن يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ جميع الإجراءات الهادفة للحفاظ على الأمن العام والنظافة العمومية والسكينة العمومية⁽⁴⁾، وتعتبر حالة حلول الوالي محل رئيس البلدية في مجال الضبط الإداري من بين الحالات التي أجازها المشرع بموجب قوانين البلدية الملغاة⁽⁵⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن فكرة النظام العام فكرة فضفاضة وواسعة تطل جميع المجالات، كما أنها تمنح الحجة للوالي للتدخل في كل وقت باسم النظام العام نظرًا لارتباطها الوثيق بالعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية ولا يمكن حصر فكرة النظام العام في نطاق معين أو دائرة محددة⁽⁶⁾.

أكد قانون البلدية على مسألة ديمومة المرفق العام وتقديم الخدمة العمومية لسكان الإقليم بانتظام واضطراد، ويظهر ذلك جليا من خلال حرصه على إقرار حق الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في كل المسائل التي تتعلق باستمرارية المرفق العام، وخص بالذكر في هذا الصدد

(1) – المواد 102، 124، 125 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص ص 18، 20.

(2) – انظر: المادتين 80، 125 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص ص 14، 19.

(3) – انظر: المادة 101 من القانون نفسه، ص 17.

– والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع منح كامل السلطة التقديرية للوالي في تحديد الأجل المحدد لرئيس البلدية بعد الإغذار، وحسنا فعل المشرع في منح هذه الصلاحية للوالي، نظرًا لما قد تتطلبه بعض القرارات من السرعة في التنفيذ وكذا بعض الحالات التي تتطلب اتخاذ القرار بسرعة والتي قد ينجر عن التأخر فيها أضرار يصعب تداركها.

(4) – المادة 100 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(5) – انظر: المادة 234 من الأمر 67-24 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 108. والمادة 81 من القانون رقم

90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 495.

(6) – فيصل نسيغة ورياض دنش، (النظام العام)، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008، ص 170.

ثلاثة مجالات تعتبر من صميم اختصاصات المجلس البلدي وعدم التكفل بها يمكن أن يكون له أثر بالغ على مصالح المواطنين، وهي العمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية⁽¹⁾.

توجد حالة أخرى لحلول الوالي محل رئيس البلدية، نص عليها قانون البلدية في المادة 142 منه، وتتعلق بحالة تقصير رئيس البلدية في اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لإحالة الوثائق الهامة في أرشيف الولاية نظرا لعدم توفر الظروف الملائمة لحفظها على مستوى البلدية.

إن الملاحظ على الحالات المنصوص عليها في المادة 100 من قانون البلدية والمتعلقة بالنظام العام والحفاظ على ديمومة المرفق العام، أن المشرع أقرها ومنح للوالي سلطة الحلول فيها دون إغذار وهو الأمر الذي لا يمنح للهيئة اللامركزية فرصة تبرير موقفها أو تدارك أخطائها قبل اللجوء إلى آلية الحلول، ولعل مبرر ذلك هو حساسية هذه الاختصاصات خاصة مهام الضبط الإداري، وهو ما دفع المشرع إلى تسهيل الإجراءات وتبسيطها أمام الوالي.

لم يفصل المشرع في الأسباب التي يمكن أن تقف وراء امتناع رئيس البلدية عن اتخاذ قراراته ومباشرة مهامه المسندة إليه قانونا، غير أننا يمكن أن نفسر ترك المشرع على الأمر على إطلاقه، بسعيه إلى مواجهة ظاهرة الانسدادات ونقص الكفاءات البشرية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، الأمر الذي دفعه إلى منح الوالي صلاحية التدخل بشكل موسع يضمن له التدخل الفعلي وفي جميع المجالات.

ثانيا: حلول الوصاية محل المجالس المحلية في المجال المالي

قيد المشرع صلاحيات المجالس الشعبية المحلية في المجال المالي بشكل كبير وهو ما سجلناه سابقا عند التطرق لاختصاصات المجالس البلدية والولائية، وإن كان مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي يظهر أفضل من مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي نتيجة الصلاحيات التي خولها له قانون البلدية في مجال الميزانية سواء في الإعداد أو التحضير أو التنفيذ، وفي المقابل كرس المشرع آلية حلول الوالي محل المجلس البلدي في كل تأخير أو تقصير ينتج عن هذا الأخير (أ)، أما على مستوى الولاية فقد جرد المشرع المجلس الشعبي الولائي من كل الصلاحيات التي تتعلق بالجانب المالي، وقصر دوره في التصويت على الميزانية، إلا أن ذلك لم يمنع قانون الولاية من النص على العديد من حالات حلول الوصاية محل المجلس الولائي (ب).

أ- على مستوى البلدية

منح المشرع في قانون البلدية، الوالي اختصاص الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في مجال التصويت وتنفيذ ميزانية البلدية، حيث حدد العديد من الحالات التي قد تلجأ فيها الوصاية إلى استعمال

(1) - المادة 100 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 17.

هذه السلطة، فبعد إعداد مشروع الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس⁽¹⁾، توجه للمجلس الشعبي البلدي من أجل التصويت عليها، وفي هذه المرحلة يمكن أن يحل الوالي محل الهيئة التداولية إذا صوت عليها المجلس ولم يراعي توازن الميزانية ونصّها على النفقات الإيجابية⁽²⁾، فبعد استيفاء الإجراءات التي قيد بها المشرع الوالي في المادة 183 جاز حوله.

عندما يظهر تنفيذ الميزانية عجزا عمليا، يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كافة الإجراءات الكفيلة بامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية، فإذا لم يتخذ المجلس الإجراءات اللازمة يمكن للوالي الحلول محل المجلس واتخاذ القرارات التي من شأنها امتصاص العجز لمدة سنتين ماليتين أو أكثر⁽³⁾.

يحل الوالي محل الهيئة التداولية للبلدية التي تعاني من الاختلال وعدم التوافق حول موضوع ضبط الميزانية والتصويت عليها نتيجة تعارض المنتخبين وعدم خروجهم برؤية واحدة، بعد استدعائهم في دورة غير عادية وعدم توصلها إلى يقضي بالمصادقة على مشروع الميزانية⁽⁴⁾.

كما كرس المشرع إمكانية حلول الوالي محل رئيس البلدية بموجب نص المادة 203، وذلك في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، غير أن الملاحظ في هذا الشأن أن المشرع لم يلزم الوالي بضرورة احترام أي إجراء في هذا الصدد.

ب- على مستوى الولاية

يعتبر الوالي معينا من طرف رئيس الجمهورية وخاضعا لرقابته الرئاسية، وهو ما يجعله مفوض الحكومة على مستوى الولاية، ويمنحه الاختصاص الفعلي والسلطة التقريرية التي تمكنه من تطبيق السياسات المركزية على مستوى الولاية⁽⁵⁾، التي ترسمها السلطة التنفيذية بناء على برنامج رئيس الجمهورية⁽⁶⁾، وعليه يمكن القول أنه إذا كان المشرع جرد المجلس الشعبي الولائي من كل الصلاحيات

(1) - المادة 180 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 24.

(2) - المادة 183 من القانون نفسه، ص 25.

(3) - المادة 184 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - المادتين: 102، 186 من القانون نفسه، ص 17، 25.

(5) - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري (دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2006، ص 58.

(6) - للتفصيل في كيفية إدارة السياسة العامة في الدولة وتبعية السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، راجع: محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 79 وما بعدها.

الفعلية وفي المقابل خولها للوالي الذي يستحوذ على كل السلطات فإن المجلس الشعبي الولائي يخضع للرقابة الرئاسية بطريقة غير مباشرة بواسطة ممثل الحكومة على مستوى إقليم الولاية.

خلافًا لما هو وارد في قانون البلدية، الذي كرس تدخل السلطة الوصية -متمثلة في الوالي- بالحلول في المجالين الإداري والمالي، سواء محل المجلس الشعبي البلدي أو محل رئيسه، نجد أن قانون الولاية قد كرس تدخل وزير الداخلية بدلًا من والي الولاية وحلولة محل المجلس الشعبي الولائي في التصويت وإعادة التوازن لميزانية الولاية.

يعد الوالي مشروع ميزانية الولاية، ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها وفق الإجراءات والأشكال التي تطرقنا إليها سلفًا، ثم يمرر مشروع الميزانية للمجلس الشعبي الولائي من أجل التصويت عليه⁽¹⁾، وإذا لم يصوت عليها المجلس بسبب اختلال داخله، يستدعيه الوالي مرة أخرى في دورة غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى أي نتيجة يبلغ الوالي وزير الداخلية، الذي منحه قانون الولاية سلطة الحل محل المجلس الشعبي الولائي واتخاذ كافة التدابير الملائمة واللازمة لضبط ميزانية الولاية⁽²⁾.

قد يظهر عجز في تنفيذ ميزانية الولاية لهذا يجب على الجهاز التداولي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناعه وضمان التوازن للميزانية الإضافية، غير أن عدم اتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية، يسمح للوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بالحلول محل المجلس الشعبي الولائي وامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية تطبيقًا لأحكام المادة 169 من قانون الولاية، ومن الطبيعي أن تتجسد هذه الحالة بشكل واضح في الشق العملي مثلما أشرنا لسابقتها على مستوى البلدية، لكون الميزانية يتم إعدادها من طرف ممثل الوصاية، ولا يملك المنتخب المحلي أي سلطة في ذلك بل الأكثر من ذلك يبقى بعيد حتى على الجانب الإجرائي والشكلي، وهو الأمر الذي يدفعنا للتساؤل: عن دور المجلس الشعبي الولائي في مقارنة التنمية المحلية إن كانت السلطة المركزية تستأثر بإعداد الميزانية وتنفيذها والأمر بصرفها؟

إن الحالتين السابقتين التي أجاز فيها المشرع لوزير الداخلية سلطة الحل محل المجلس الشعبي الولائي، تدفعنا إلى البحث عن حقيقة منح الوزير سلطة التدخل بدلًا عن الوالي باعتباره سلطة الوصاية، رغم أن كل الصلاحيات الفعلية في هذا المجال مخولة للوالي، ولا دور للجهاز التداولي، وبالتالي ما الجدوى من وراء النص على هذه الوصاية المزدوجة على مجلس هو في الأصل فاقد للصلاحيات؟

(1) - المادتين 160، 161 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 23.

(2) - المادة 168 من القانون نفسه، ص 24.

أورد قانون الولاية بموجب المادة 163 منه حالة أخرى لحلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي الولائي وتتعلق بالإدراج التلقائي للنفقات الإجبارية، فإذا تبين للوالي أن الجهاز التداولي الولائي لم يصوت على إحدى النفقات الإجبارية، أجاز القانون حلول السلطة الوصية تلقائياً وبدون إعدار مسبقين أجل إدراجها ضمن ميزانية الولاية، ولا تثير سلطة الحل في هذا الصدد أي إشكال لأن إضفاء الصفة الإجبارية على نفقة من نفقات الجماعة الإقليمية لا يكون مجدياً إذا لم تتمتع الوصاية بهذا الإجراء، تطبيقاً للقانون وفي إطار مبادئ المشروعية⁽¹⁾.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن سلطة الحل تُظهر بشكل جلي تفوق سلطة الوصاية على المجالس الشعبية المحلية، وتبين مدى شكلية الحرية التي تتمتع بها المجالس المحلية الجزائرية في ظل نظام قانوني كرس مركزية القرارات المتخذة محلياً سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، كما يعتبر الحل الإداري والمالي إجراء خطير يعرقل تطبيق النظام اللامركزي، ويكرس لعلاقة الرئيس والمرؤوس لكونه من أهم الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية⁽²⁾.

وهكذا فإن الوصاية الإدارية على العمل المحلي تشمل أهم ميادين التدخل الجماعي، وتندمج فيها وصاية المشروعية بوصاية الملاءمة والتي تظهر بشكل جلي في مجال الإبطال والمصادقة والتي لم يلزم فيها القانون ممثل الوصاية بضرورة تسبب قراراته، كما أن سلطة الحل وما منحه من صلاحيات تتجاوز مجال المشروعية بشكل كبير تثير العديد من الإشكاليات، لأن القول بوصاية الملاءمة على العمل المحلي يفترض معه أن السلطات المركزية هي المؤهلة أكثر لمعرفة حقيقة الشأن العمومي المحلي واتخاذ أو توجيه القرارات والمقررات المتخذة محلياً لخدمة هذا الشأن وإدارته، هذا في الوقت الذي تتأسس فيه الإدارة المحلية على أسس منافية لهذا الوضع، ما دام التميز المحلي يبرر إيجاد هيئة نابعة من المحيط المحلي نفسه لتولي إدارة شؤونها، فإن هذه الوصاية المشددة على الأعمال تشكل مخالفة لمبدأ "التدبير الديمقراطي" أو "حرية الإدارة" للجماعات المحلية⁽³⁾.

المطلب الثاني: امتداد شدة الوصاية إلى المجلس المنتخب وأعضائه

تتفرع عن رقابة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية صور وأشكال تمتد لتشمل أعضاء المجالس الشعبية المحلية سواء منفردين أو مجتمعين كجهاز تداولي، حيث تسلط الوصاية الإدارية رقابتها على المنتخب المحلي وتحصر على مشروعية تصرفاته، ومدى احترامه للقانون، وكذا

(1) - ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 255.

(2) - عتيقة بلجل، (فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص 197.

(3) - شاكر المساوي، مساهمة في دراسة الإدارة الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي بطنجة (المغرب)، 2010-2011، ص 368.

انضباطه خلال عهده الانتخابية، وتساهم وضعية المنتخب البلدي والولائي وتقديره اتجاه التزاماته القانونية إلى الرفع من شدة الوصاية (الفرع الأول).

يخضع المجلس المنتخب كهيئة لمقتضيات قانونية تتيح لسلطة الوصاية اتخاذ قرارات زجرية ضده كلما تبين أنه أخل بمسؤولياته اتجاه مصالح الجماعة، ويعتبر حل المجالس الشعبية المحلية من أخطر أنواع الرقابة التي قد تمارسها الوصاية، وهو عقوبة تمس جميع أعضاء المجلس وتنتهي انتدابهم وعضويتهم بصفة جماعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الوصاية على عضو المجلس المحلي: إضعاف لمركز المنتخب أم تحسيس

بالمسؤولية

أخضع المشرع الجزائري عضو المجلس الشعبي المحلي لنظام رقابي، سعى من خلاله إلى مواجهة سوء التسيير وكذا تقصير المنتخب المحلي اتجاه مهامه المسندة إليه صراحة بموجب نصوص قانون البلدية وقانون الولاية، وكذا في سعي واضح منه إلى ردع كل التصرفات التي تسيء إلى مركز المنتخب المحلي من غيابات وعزوف عن المشاركة في اجتماعات المجلس.

تترواح شدة الآليات الرقابية التي منحها المشرع للوصاية على المنتخب المحلي بين تجميد العضوية بصفة مؤقتة وبين تجريد المنتخب المحلي من عضويته بصفة نهائية، حيث يوقف العضو عن ممارسة مهامه في إطار المجلس المنتخب نتيجة تعرضه لمتابعة جزائية (أولاً)، ويتعرض المنتخب المحلي للإقالة الحكيمة في حال توفر أحد الأسباب المحددة في القانون والتشريع المعمول بهما (ثانياً)، ويقضى نهائياً من عضوية المجلس في حالة إثبات مسؤوليته الجزائية بحكم قضائي (ثالثاً).

أولاً: توقيف المنتخب المحلي عن ممارسة مهامه

يعرف التوقيف بأنه إجراء يتعرض له المنتخب في المجلس المحلي الذي كان محلاً للمتابعة القضائية، وفي هذا المقام تجدر الإشارة أن المتابعة الجزائية لا تعني الإدانة الجزائية مما يجعل من التوقيف إجراء مؤقت في انتظار صدور حكم الجهة القضائية⁽¹⁾، وعليه فهو تجميد مؤقت للعضوية نتيجة الأفعال المرتكبة من عضو المجلس والتي انتهت به إلى المتابعة القضائية.

يوقف المنتخب البلدي عن ممارسة مهامه بقرار من الوالي نتيجة متابعته قضائياً بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب البلدي تلقائياً ممارسة مهامه⁽²⁾.

(1) - ثابتي بوحانة، مرجع سابق، ص 226.

(2) - المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 11.

في حين، يوقف المنتخب الولائي بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي كلما تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بقرار إداري معطل صادر عن وزير الداخلية، إلى غاية صدور الحكم القضائي ببراءته أو إدانته في الأفعال المنسوبة إليه⁽¹⁾.

إن ما يمكن قوله في هذا الصدد، أن قانون الولاية كان أكثر تضييقا لآلية التوقيف المؤقت، من خلال حصره وتحديد الحالات التي تستوجب توقيف المنتخب المحلي على سبيل الحصر، رغم أن جرائم المال العام كثيرة ومتعددة قد تأخذ العديد من الأشكال والصور⁽²⁾، في حين نجد أن قانون البلدية لم يكتفي بذكر جرائم المال العام وكذا الجرائم المتعلقة بالشرف، بل تعدى ذلك ليفتح الباب أمام الوالي لتوقيف المنتخب البلدي ضد كل متابعة قضائية مهما كانت طبيعتها من خلال إضافته لعبارة "أو كان محل تدابير قضائية"، مما يتيح المجال للوالي للتأويل على نحو يسمح له بتقييد المنتخب البلدي.

إضافة لذلك، استعمل المشرع في المادة 45 من قانون الولاية لفظ "يمكن" أي حتى لو توبع العضو الولائي، فإن إيقافه جوازي وليس إلزامي وترجع فيه السلطة التقديرية للمجلس الشعبي الولائي، في حين قد يتخذ الوالي قرار التوقيف بمجرد متابعة المنتخب البلدي قضائيا على أي فعل مهما كانت جسامته.

كما أن قرار توقيف المنتخب الولائي يتخذ بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي وما لسلطة الوصاية سوى إعلان ذلك بموجب قرار معطل، في حين أقصى قانون البلدية دور الجهاز التداولي من هذا المجال نهائيا ومنح كافة الصلاحيات لوالي الولاية، والأكثر من ذلك لم يلزم القانون الوالي بضرورة تعليل قراره القاضي بتوقيف المنتخب خلافا لما ألزم به قانون الولاية وزير الداخلية.

(1) - المادة 45 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - سعت الجزائر على غرار جل دول العالم إلى مكافحة الفساد المالي بجميع صوره، من خلال الأخذ بجملة من الإصلاحات القانونية والمؤسسية؛ على غرار إصدار قانون خاص بمكافحة الفساد الإداري والمالي الذي سعت جاهدا من خلاله إلى الكبح من كل صور الفساد التي يمكن أن تكون على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية بما فيها المحلية، وكذا استحداث العديد من الهيئات المكلفة بمكافحة جرائم المال العام وكل أشكال الفساد، انظر: القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 14، بتاريخ 8 مارس 2006، ص 4، المتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 1 سبتمبر 2010، ص 16، وكذلك المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 10 أوت 2011، ص 4.

- لمزيد من التفصيل، حول أشكال الفساد المالي، راجع في هذا الصدد: عمر حماس، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016-2017، ص 13 وما بعدها.

تناول المشرع بموجب قانون البلدية وقانون الولاية حالات توقيف المنتخب المحلي، غير أنه لم يميز بين أعضاء المجلس المحلي ورئيس المجلس المحلي، وهو ما يظهر أن رؤساء المجالس الشعبية المحلية تخضع لنفس الأحكام السابقة الذكر، غير أنه كان جدير بقانون البلدية أن يضع أحكام خاصة برئيس البلدية في هذا المجال، باعتباره رئيس الجهاز التنفيذي والأمر بصرف الميزانية، وهو ما يجعله أكثر عرضة للمتابعات القضائية خاصة تلك المتعلقة بالمال العام.

ثانياً: الإقالة الحكومية للمنتخب المحلي

وتسمى أيضا بالاستقالة التلقائية لأنها تحدث بقوة القانون، وهي من الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي المحلي، إذ يتم بواسطتها تجريد عضو المجلس من صفته كمنتخب دون اللجوء إلى القضاء بمجرد تقصيره اتجاه واجباته الانتخابية من خلال غياباته المتكررة وعدم التزامه باجتماعات المجلس التي يبلغ بها مسبقا وفق إجراءات محددة قانونا.

يعتبر عضو المجلس الشعبي البلدي مستقيلا تلقائيا إذا تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، وقد اشترط قانون البلدية في هذا الصدد ضرورة سماع عضو المجلس الشعبي البلدي لتبرير غيابه، وإذا تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ وبعد التأكد من إطلاعه على تاريخ الجلسة، اتخذ قرار المجلس في ظل غياب المنتخب ويعد حضوريا⁽¹⁾، ويعتبر هذا الإجراء الذي ألزم به المشرع المجلس الشعبي البلدي ضمانا حقيقية لحماية المنتخب البلدي وتقريراً لحقه في الدفاع، ومن الضروري الإشارة أن قانون البلدية نص بشكل صريح إلى أن حكم الغياب ينطبق على الدورات العادية دون الاستثنائية كما أن المشرع لم يلزم بضرورة أن تكون الغيابات متتالية.

ويعد عضو المجلس الشعبي الولائي متخليا عن العهدة، إذا تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع رغم استخدامه لمصطلح التخلي بدل الإقالة إلا أنه ليس فرق بينهما فكلها تقضي بتجريد المنتخب من صفته كمثل للشعب، أما ما يعاب على قانون الولاية أنه لم يمنح للمنتخب حق الدفاع وتقديم مبرراته في هذا الشأن.

حسنا ما فعل المشرع حينما أقر مثل هذا الإجراء، مما سيساهم في مواجهة ظاهرة الغيابات المتكررة من طرف أعضاء المجالس المحلية، ومن شأن هذه الآلية الرقابية أن تلزم العضو المنتخب

(1) - المادة 45 من القانون رقم 11-10 من قانون البلدية، مصدر سابق، ص 11.

(2) - المادة 43 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

على ضرورة الاهتمام بمصالح الساكنة والتقيد باجتماعات المجلس والمساهمة في تلبية حاجيات المواطنين⁽¹⁾.

عالج المشرع أمر غياب رؤساء المجالس الشعبية المحلية، واعتبره أيضا سببا من أسباب الإقالة الحكيمة، غير أنه أفردا بأحكام مختلفة عن تلك السابقة الذكر، نظرا لأهمية منصب رئيس المجلس المحلي خاصة على مستوى البلدية والذي يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي وغيابه يمكن أن يؤدي إلى تعطيل مصالح الساكنة والبلدية وعلى هذا الأساس ألزمه قانون البلدية التفرغ الكلي لممارسة مهامه⁽²⁾، حيث يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تخلّ عن منصبه إذا غاب لأكثر من شهر دون مبرر، وبعد انقضاء أربعين (40) يوما دون اجتماع الجهاز التداولي للبلدية لإثبات حالة شغور منصب الرئيس في جلسة استثنائية، يجمعه الوالي لذات الغرض ويتم استخلافه بأحد نوابه وإذا تعذر ذلك بأحد أعضاء المجلس، إلى أن يتم تعويضه بذات الأشكال التي تم اختيار الرئيس بموجبها⁽³⁾.

ألزم المشرع الجزائري رئيس البلدية المستقيل بضرورة دعوة المجلس للاجتماع وإثبات استقالته عن طريق مداولة، واعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن منصبه إذا لم يجمع المجلس لتقديم استقالته، ويثبت ذلك في دورة غير عادية للمجلس المنتخب بحضور الوالي أو ممثله⁽⁴⁾.

يعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تخلّ عن العهدة من طرف المجلس، إذا تغيب عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، وما تجدر الإشارة أن المشرع أزم رئيس الجهاز التداولي الولائي بضرورة التفرغ لعهدته الانتخابية والإقامة على إقليم الولاية⁽⁵⁾، غير أن القانون لم يبين إن كان هذا الغياب لدورتين متتاليتين أم منفصلتين.

تثبت الاستقالة التلقائية للمنتخب المحلي أو لرئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة تبلغ إلى الوصاية، حيث يكتفي المجلس الشعبي البلدي بتبليغ الوالي بالمداولة لتدخل حيز النفاذ، غير أن زوال صفة المنتخب في المجلس الشعبي الولائي يكون بموجب مداولة يخطر بها الوالي ويتم إثبات ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، ويمكن أن يكون قرار الوزير محل طعن أمام مجلس

(1) – عبد العزيز نويري وسامية نويري، دور الجماعات المحلية في تقديم الخدمة العمومية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الجماعات المحلية واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق أهراس، يومي 25، 26 فيفري 2014، (غير منشورة)، ص 04.

(2) – المادة 72 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 13.

(3) – انظر: المواد 75، 71، 65 من القانون نفسه، ص ص 13، 14.

(4) – انظر: المادتين 74، 65 من القانون نفسه، الصفحات نفسها.

(5) – المادتين: 63، 64 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 15.

الدولة⁽¹⁾، وهو ما يوفر حماية أكثر للمنتخب الولائي ويضمن له حق الدفاع باعتباره حق دستوري⁽²⁾ وفي المقابل يحرم المنتخب البلدي من حقه مما يضعف مركزه القانوني.

ثالثا: إقصاء المنتخب المحلي

تختلف رقابة الإقصاء عن رقابة التوقيف من حيث أنها إجراء تأديبي وعقابي وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف وهذا ما يميزه عن التوقيف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف⁽³⁾، ينصرف مدلولها إلى إسقاط عضوية المنتخب من المجلس بصفة كاملة ونهائية نتيجة تعرضه لإدانة جزائية (أولا)، ويسعى قرار الإقصاء في هذه الحالة إلى الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي⁽⁴⁾، أو قد يكون سبب هذه العقوبة وجود المنتخب المحلي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانونا (ب).

أ- الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية

يقصى بقوة القانون عضو المجلس الشعبي البلدي إذا كان محل إدانة جزائية نهائية في الأفعال المنسوبة إليه والتي كان محلا للتوقيف نتیجتها، والمتمثلة في المساس بالمال العام أو الأفعال المخلة بالشرف أو أي تدبير قضائي آخر⁽⁵⁾، ويقرر المجلس الشعبي البلدي حالة الإقصاء عن طريق مداولة، التي يخطر بها الوالي حتى يثبت إقصاء المنتخب البلدي نهائيا بموجب قرار⁽⁶⁾، ويُستخلف العضو المقصى في أجل لا يتجاوز شهر واحد بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من القائمة نفسها، ويتم تنصيبه بقرار من الوالي⁽⁷⁾، في حين يستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من إقصائه، وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 65 من قانون البلدية⁽⁸⁾.

تسقط عضوية المنتخب الولائي نهائيا إذا تعرض لإدانة جزائية نهائية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء

(1) - انظر: المادة 40 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 10. والمادة 40 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

(2) - تنص المادة 161 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 30، على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، وتضيف المادة 169 أن: "الحق في الدفاع معترف به".

(3) - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 329.

(4) - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 149.

(5) - المادتين 43، 44 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 11.

(6) - انظر: المادتين 40، 44/2 من القانون نفسه، ص 10، 11.

(7) - المادة 41 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(8) - المادة 71 من القانون نفسه، ص 13.

بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾، ومنح المشرع لممثل الشعب ضمانات قانونية لاستعادة صفته كمنتخب من خلال تكريس حقه في المنازعة الإدارية ضد قرار وزير الداخلية تطبيقاً للمادة 4/40 من قانون الولاية.

يستخلف العضو المجرّد من صفة المنتخب الولائي في أجل لا يتعدى شهر واحد من قرار إقصائه بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة⁽²⁾، وإذا كان المعني بعقوبة الإقصاء رئيس المجلس الشعبي الولائي، فيتم انتخاب الرئيس الجديد في أجل شهر من قرار تجريده من صفته وفق الأشكال المنصوص عليها في المادة 59⁽³⁾.

يستخلف نواب رئيس المجلس الشعبي المحلي بنفس الأشكال التي يعيّنون بها وفقاً لنص المادة 70 من قانون البلدية، في حين لم يرد حكم خاص في قانون الولاية ما يستدعي تطبيق قاعدة توازي الأشكال واستخلاف نائب الرئيس المقص حسب ما جاء في المادة 62 من قانون الولاية.

ب- الإقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو بسبب حالات التنافي

لا يهدف الإقصاء في هذه الحالة إلى الحفاظ على سمعة المجلس المنتخب فحسب، بل يتعداه إلى الحرص على احترام حالات عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها في قانون الانتخاب⁽⁴⁾ وكذا احترام حالات التنافي والتعارض المنصوص عليها في القانون الأساسي للمنتخب المحلي⁽⁵⁾، وهو ما يضمن الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس⁽⁶⁾، من خلال استبعاد عدد معين من الأشخاص من عضوية المجلس نظراً لطبيعة مهامهم، وكذا إلزام فئة معينة من المجالس المحلية بالتفرغ الدائم لممارسة مهامها من أجل منع الازدواج الوظيفي وضمان الاضطلاع الدائم بالمصالح المحلية.

تبرز هذه الحالات إلى الوجود بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، وعلى هذا الأساس نص قانون الولاية على إقصاء كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة من حالات التنافي، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة، ويتولى وزير الداخلية

(1) - المادة 46 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - المادة 41 من القانون نفسه، ص 12.

(3) - المادة 66 من القانون نفسه، ص 15.

(4) - انظر: المادتين 81، 83 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات، مصدر سابق، ص ص 20، 21.

(5) - ألزم المشرع بموجب المادة 72 من قانون البلدية وكذا المادة 69 من قانون الولاية مجموعة من الفئات على مستوى المجالس الشعبية المحلية بضرورة التفرغ الدائم لمهامها كمنتخبين، وهو ما ينجر عنه ضرورة انتدابها من مناصبها السابقة، وعدم تفرغها طيلة مدة الانتدات يعتبر ذريعة مشروعة للإقصاء من العضوية في المجلس المنتخب بسبب عدم احترام التنافي مع العهدة الانتخابية.

(6) - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 151.

إثبات الإقصاء نهائياً عن طريق قرار إداري، يمكن أن يكون محلاً للطعن أمام مجلس الدولة من طرف صاحب الصفة والمصلحة⁽¹⁾، أما عن إجراءات الاستخلاف فهي ذاتها الإجراءات المحددة لاستخلاف العضو المقصى بسبب الإدانة الجزائية.

بالرجوع إلى قانون البلدية نجده لم ينص صراحة على مسألة إقصاء المنتخب البلدي بسبب تواجده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالات التنافي، إلا أن نص المادة 40 من قانون البلدية حددت الحالات التي يمكن أن تزول بها صفة المنتخب واستخدمت ضمنها حالة حصول مانع قانوني، وبالتالي يمكن أن ندمج في إطار هذه الموانع حالة عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، وإذا تحقق هذه الحالة يتعين على المجلس البلدي أن يقر ذلك بموجب مداولة يخطر بها الوالي من أجل المصادقة عليها وفق الأشكال المحددة قانوناً، أما عن مسألة الاستخلاف؛ فتتم حسب ذات الإجراءات التي تطرقنا إليها سلفاً.

إن الملاحظ في هذا الصدد، أن المشرع شدد من حجم الرقابة المفروضة على المنتخب المحلي من خلال كل السلطات الممنوحة لجهة الوصاية في قانون البلدية والولاية، وأنا أعتبر أن المشرع قد وفق لحد بعيد في هذا الصدد من أجل حماية مهمة تمثيل الشعب من كل التصرفات السلبية التي قد تصدر عن شخص المنتخب خاصة مسألة الغياب وعدم الاكتراث بشؤون المواطنين الذين كان ذلك المنتخب محل ثقتهم، إلا أن المشرع لم يؤطر بعض المسائل بالشكل اللازم، على غرار حالة عدم اقتناع المجلس بالمانع القانوني المسند للمنتخب، وامتنع عن إسقاط العضوية بموجب المداولة، فهل ستأخذ جهة الوصاية بمداولة المجلس أم تلجأ إلى سلطة الحل؟

كما أن المشرع شدد من حجم الوصاية، حينما منح لرئيس الدائرة سلطة اقتراح معاقبة أحد المنتخبين المحليين بسبب إخلاله بالممارسة المنتظمة لمهامه عندما يكون ذلك من اختصاص الوالي⁽²⁾، وهذا ما يحتمل العديد من التأويلات ويمنح سلطة مطلقة لرئيس الدائرة ويعزز مركزه على حساب المنتخب.

الفرع الثاني: حل المجالس الشعبية المحلية

وضع المشرع في بادئ الأمر صورتين للرقابة الممارسة على المجالس الشعبية المحلية، وتتمثل هاتين الصورتين في الإيقاف المؤقت⁽³⁾ والحل قبل أن يتراجع عن الصورة الأولى سنة 1990، ويقصد

(1) - المادة 44 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص ص 12، 13.

(2) - انظر: المادة 08 من المرسوم 31-82 المحدد صلاحيات رئيس الدائرة، مصدر سابق، ص 148.

(3) - انظر على التوالي: المادة 112 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 100، (الملغى).

والمادة 44 من الأمر 69-38 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 524، (الملغى).

بالإيقاف المؤقت تعليق عمل المجلس المحلي لمدة زمنية معينة تصل إلى شهر⁽¹⁾، في حين يعتبر الحل بأنه سلطة بيد الوصاية تمكنها من التوقيف النهائي للمجلس⁽²⁾، ما يجعل هذه الصورة من بين أخطر أشكال الرقابة، وهو الأسلوب الوحيد الذي يمكن أن تنهي بموجبه السلطة المركزية عضوية المنتخبين المحليين مجتمعين.

نظرا لخطورة العمل بهذا النوع من الرقابة، حصر المشرع الحالات والأسباب التي بتوافرها يمكن لسلطة الوصاية أن تلجأ إلى أعمال إجراء العزل الجماعي لأعضاء المجلس المحلي (أولا)، كما حدد القانون إجراءات الحل والجهة التي توكل إليها مهمة ممارسة صلاحيات الهيئة المنتخبة المحلّة، إلى حين تنصيب المجلس الجديد (ثانيا).

أولا: أسباب حل المجالس الشعبية المحلية

عالج المشرع الجزائري مسألة حل المجالس الشعبية البلدية في المادة 46 من قانون البلدية، وذكر الأسباب نفسها لحل المجالس الشعبية الولائية تطبيقا للمادة 48 من قانون الولاية، فوسع أسباب الحل بموجب قوانين الجماعات المحلية السارية المفعول مقارنة بقانوني 1990⁽³⁾.

أفرد المشرع مسألة حل المجالس الشعبية المحلية وإجراءات تجديدها بتنظيم خاص بها، في خطوة منه إلى تأطير هذه المسألة وتنظيمها، غير أن المشرع لم يفسر بعض أسباب الحل الواردة في قانون البلدية وقانون الولاية واكتفى بإعادة تحديدها وذكرها⁽⁴⁾، وهو ما يجعلنا نعتبر أن المشرع فتح الباب واسعا أمام السلطة الوصائية لتقدير أسباب الحل من خلال استخدامه عبارات مطلقة دون ضبط وتحديد، وتتمثل أسباب حل المجالس المحلية في الحالات التالية:

1- في حالة خرق أحكام دستورية: أدرج المشرع هذه الحالة ضمن الأسباب التي تستوجب حل المجلس الشعبي المحلي، غير أنه ليس هناك ما يبرر حل المجلس المنتخب بسبب خرق الدستور

(1) - أحمد محيو، مرجع سابق، ص 261.

(2) - عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 112.

(3) - كانت حالات حل المجالس الشعبية المحلية في ظل القانون السابق -قبل تعديله- جد منطقية، حيث لم تتضمن أحكام القانون حالات فضفاضة تتيح تدخل الوصاية وإعمال هذا الإجراء، بل كانت في مجملها تتعلق بالنظام الانتخابي ومفرازاته باستثناء حالات ضم بلديات لبعضها وإدماجها، ولم تتضمن حالات قانونية واسعة تحتل التفسير والتأويل. انظر: المادة 34 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 491، (الملغى). والمادة 44 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 508، (الملغى).

(4) - انظر: المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، ج ج ج ج، عدد 18، بتاريخ 23 مارس 2016، ص 8.

طالما أن المشرع أخضع أعمال المجالس لرقابة مشددة باعتبارها الوسيلة الوحيدة الذي يمكن بموجبها المساس بالدستور (1).

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: رغم غموض هذه الحالة، إلا أن استخدام المشرع لعبارة "إلغاء انتخاب" يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة جسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار بإلغاء الانتخابات (2)، لهذا يعتبر الإجراء الإداري بحل المجلس المحلي تطبيقاً للحكم القضائي عن حالة عدم مشروعية.

3- حالة الاستقالة الجماعية: تقوم هذه الحالة إذا أقدم كل أعضاء المجلس المحلي المنتخب إلى تقديم طلب فحواه التخلي عن العهدة الانتخابية، وهو ما يترتب عنه حل المجلس.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة في التسيير أو يكون من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم (3): إن الغاية من الأخذ بنظام الإدارة المحلية، هو تقديم الخدمات العمومية وتسيير شؤون المواطنين وتلبية حاجياتهم بما يتماشى مع خصوصيات كل منطقة، غير أنه إذا تبين أن المجلس يعاني من سوء التسيير مما سيتسبب في تعطيل مصالح المواطنين بدلاً من تسهيلها فإنه جاز للوصاية اللجوء إلى آلية الحل حفاظاً على المصالح العامة.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف: جعل المشرع عدد أعضاء المجلس مبرراً للحل، حيث إذا كان عدد المنتخبين داخل الهيئة المحلية أقل من النصف بسبب حالات الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني وبعد تطبيق أحكام المادة 41 من قانون البلدية والولاية جاز حلّه.

6- حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس: لن تكون المجالس الشعبية المحلية في منأى عن الخلافات والصراعات السياسية الخطيرة والحادة التي تصل إلى حدّ الانسداد بسبب التركيبة الفسيفسائية التي تنتهي إليها العملية الانتخابية وكذلك بسبب قلة وعي المنتخب وولائه لبعض

(1) - أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص 128.

(2) - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 295.

(3) - ما تجدر الإشارة إليه أن هذه الحالة أضافها المشرع سنة 2005 بمناسبة تعديله لقوانين الجماعات الإقليمية لسنة 1990، سعياً منه إلى إيجاد الإطار القانوني لحل المجالس الشعبية البلدية المنتخبة في منطقة القبائل نتيجة الأزمة التي عرفتتها تلك المنطقة، وكذا حل المجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي تيزي وزو وبجاية، انظر:

- الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 يتم القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 19 جويلية 2005، ص 35. والأمر رقم 04-05 المؤرخ في 18 جويلية يتم القانون 90-09 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 19 جويلية 2005، ص 35.

الشعارات التقليدية التي تخدم فئة دون أخرى، وعلى هذا الأساس أدرج المشرع هذه الحالة ضمن أسباب حل المجالس بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة⁽¹⁾.

7- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: ينجر ن ضم البلديات أو اندماجها أو تجزئتها زوال الشخصية المعنوية للمجالس التي كانت قائمة، وبالتالي فمن الطبيعي حلها وإعادة تشكيل مجالس جديدة تتماشى مع الدائرة الانتخابية الجديدة وعدد المقاعد المخصصة لها⁽²⁾.

8- في حالة الظروف الاستثنائية: ربط المشرع بين هذه الحالة واستحالة تنصيب المجلس المنتخب، وهو ما يجعلها لا تختلف كثيرا عن تلك التي تتعلق بالخلافات والصراعات، وإن كان المشرع تناولها بنوع من الإطلاق والعمومية ولم يحدد طبيعة هذه الظروف وأسبابها، وهو ما يدفعنا إلى القول أن هذه الظروف ترتبط في الغالب بإشكالية تنصيب رئيس المجلس البلدي قبل 2016 وبنواب الرئيس بعد صدور قانون الانتخابات لسنة 2016 والذي قضى على إشكالية تنصيب الرئيس وفتح المجال للصراع حول تعيين النواب، هذا بالإضافة إلى ما تثيره مسألة تنصيب رئيس المجلس الولائي ونوابه من إشكاليات عملية، وبالتالي يمكن القول أن المشرع واجه الظرف الاستثنائي المتعلق بالامتناع عن التنصيب بالحل.

وسّع المشرع بشكل كبير من أسباب الحل خاصة بعد إدراجه لهذه الحالة الأخيرة في ظل القوانين السارية المفعول، غير أنه يمكن القول أن كل الأسباب ورغم تعددها فإنها تهدف إلى ضمان استمرارية الخدمة العمومية ومكافحة ظاهرة الانسداد وتعطيل مصالح المواطنين وكذا حماية سمو القانون والدستور، ولكن فتح في المقابل المجال في العديد من الحالات للوصاية ما يسمح لها بالتعسف وبالتالي لا بد من البحث في الإجراءات التي قررها المشرع لتفعيل هذا الإجراء وكذا حجم الضمانات المقررة.

ثانيا: إجراءات الحل

أطر المشرع مسألة الحل وإجراءاتها بشكل مضبوط ودقيق مقارنة بما كان عليه الوضع في القانون السابق، حيث يتم حل المجالس الشعبية المحلية التي توفرت فيها إحدى الأسباب السابقة

(1) - مثلما فعل والي ولاية وهران حينما منح مهلة أسبوع للمجالس التي تعرف صراعات وانسدادات من أجل التكفل بالمواطنين قبل تدخله وتجميد كل المجالس التي ترفض العمل. انظر: مهلة أسبوع لإنهاء حالات الانسداد بالبلديات، مقال إلكتروني منشور على الرابط التالي: <https://www.el-massa.com/dz/>، تاريخ الزيارة: 2019/07/29.

(2) - انظر: المواد 8، 9، 10 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 08.

الذكر، بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية تطبيقاً لأحكام الماد 47 من قانون البلدية وقانون الولاية⁽¹⁾.

تنظم السلطة الوصية انتخابات جزئية لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي تم حلها في أجل أقصاه ستة (6) أشهر ابتداء من تاريخ صدور قرار الحل، ولا يمكن إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، في حين تجرى انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية في أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية⁽²⁾.

يُستدعى ناخبو البلدية والولاية التي حلّ مجلسها، بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل تسعين (90) يوماً من تاريخ الانتخابات⁽³⁾، ويتم انتخاب أعضاء المجالس وفق الإجراءات والكيفيات المنصوص عليها في قانون الانتخابات، وتنتهي عهدة المجلس الجديد بانتهاء الفترة المتبقية إلى غاية التجديد العام للمجالس المحلية⁽⁴⁾.

ولكن قبل تنظيم الانتخابات، لا يمكن ترك المجالس الشعبية المحلية دون مسير الأمر الذي سيؤدي حتماً إلى تعطيل مصالح المواطنين، حيث يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي متصرفاً ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية⁽⁵⁾.

أما إذا تم حل المجلس الشعبي الولائي فإن وزير الداخلية يعين بموجب قرار بعد اقتراح من الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي صدور قرار الحل، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات

(1) - ألزم المشرع رئيس الدائرة بضرورة أن يطلع والي الولاية دورياً بوضعية البلديات التي ينشطها ويعلمه بكل المسائل التي تتصل بمهمته، كما ألزم المشرع الولائي بضرورة إرسال تقرير شهري لكل وزير عن تطور الوضعية العامة على مستوى إقليم الولاية، وبناء على هذه التقارير يمكن للوزير أن يرفع تقريره القاضي بحل المجلس، انظر: المادتين 13، 25 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، مصدر سابق، ص 7.

(2) - انظر: المادة 49 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 11. والمادة 50 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 13.

(3) - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، مصدر سابق، ص 9.

(4) - انظر: المادة 06 من المرسوم التنفيذي نفسه، الصفحة نفسها. والمادة 50 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص 11.

(5) - المادة 48 من القانون نفسه، ص 11.

المخولة للمجلس الولائي بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها⁽¹⁾، وتتشكل المندوبية من رئيس وخمسة (5) أعضاء⁽²⁾.

يتم تعيين المتصرف والمساعدين الاثنتين وأعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد، وحفاظا على حقوق الأشخاص الذين توكل لهم مهمة تسيير المجلس المحل نظم المشرع مركزهم القانوني سواء من حيث الانتداب أو التعويضات التي تمنح للمتصرف ومساعديه وكذا أعضاء المندوبية⁽³⁾.

وأخيرا ما تجدر الإشارة إليه، هي حالة استحالة تنظيم الانتخابات الرامية إلى تجديد المجالس الشعبية المحلية المحلّة، نتيجة لظروف استثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات، يقدم الوالي اقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية من أجل تأجيل الانتخابات، يعد الوزير تقريرا ويعرضه على مجلس الوزراء الذي يتخذ قرار تأجيل تجديد المجالس المحلّة إلى أجل لاحق يوافق تنظيم الانتخابات⁽⁴⁾، وحسنا فعل المشرع حينما نظم هذه المسألة بموجب التنظيم، خاصة وأن قانون الولاية لسنة 2012 أشار إلى مسألة التوقف عن إجراء الانتخابات في حالة المساس الخطير بالنظام العام دون إشارة إلى أي إجراء آخر، وتناولت المادة 51 من قانون البلدية هذه الحالة بنوع من الغموض.

المطلب الثالث: الضمانات المقررة للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة قرارات الوصاية

إن من أهم الضمانات التي يمكن تقريرها في هذا الصدد هي كفالة حق الطعن القضائي ضد قرارات السلطة المركزية، ويعتبر القضاء الإداري الوسيلة المتبعة من طرف الدول الديمقراطية للمساهمة في ترسيخ المشروعية داخل الدولة ورفع الحيف عن الأشخاص فيما قد يصدر عن الإدارة تجاههم من تعسف في استعمال السلطة⁽⁵⁾، ولا يمكن أن نتصور دولة قانون دون أن تكرس الضمانة القضائية لحماية الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأشخاص، وتجدر الإشارة إلى أنّ حق مراجعة

(1) - المادة 49 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 13.

(2) - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، المصدر سابق، ص 9.

(3) - انظر: المواد من 11 إلى 14 من المرسوم التنفيذي نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - المادة 05 من المرسوم التنفيذي نفسه، الصفحة نفسها.

(5) - سعيد نكاوي، القانون الإداري والقضاء الإداري، در نشر المعرفة، الرباط (المغرب)، 2008، ص 157.

القضاء لا يعد حقًا بقدر ما يُعد واجبًا في بعض الأحيان، لذا ينبغي على الدولة تسهيل مهمة الأفراد والهيئات باللجوء إليه عن طريق النص عليه وتأمين واجب الحماية القضائية⁽¹⁾.

يعد تكريس الضمانات القضائية بموجب قوانين الجماعات الإقليمية من أهم الوسائل التي تساهم في تبيان حدود الوصاية الإدارية ومواجهة تجاوزات الإدارة المركزية وتعسفها في استعمال سلطتها، ومن ثم تقرير مسؤوليتها وحماية حرية واستقلالية المجالس المحلية، وهو ما يدفعنا إلى البحث عن مدى حماية هذا المبدأ في جميع أشكال الرقابة على المجالس المحلية سواء على الأعمال (الفرع الأول)، أو الأشخاص (الفرع الثاني)، وكذا الرقابة على الهيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إمكانية الطعن في قرارات الوصاية المتعلقة بأعمال المجالس المحلية

تكشف الوصاية التي تجريها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية بجلاء عن ضيق مجال وصاية المشروعية مقابل اتساع السلطة التقديرية للجهاز الوصي، مما يعكس الحضور القوي لجانب الملاءمة على دواعي المشروعية⁽²⁾، وهو ما يفرض كفالة حق المجالس المحلي في الطعن قرارات الوصاية المتعلقة برفض المصادقة أو إبطال المداولة.

تخضع قرارات الوالي المتضمنة رقابة مداوات المجلس الشعبي البلدي للرقابة القضائية، حيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري أو تحريك دعوى قضائية ضد قرارات الوالي المتعلقة بالرقابة على مداوات المجلس⁽³⁾، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع جعل من التظلم الإداري جوازي بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008 وهو ما نستشفه كذلك من متن المادة 61 التي استخدمت عبارة "يمكن"، أما بالنسبة للأجال والإجراءات وكذا أحكام الاختصاص فهي تخضع لنفس الأحكام العامة المتعلقة بدعوى إلغاء القرارات الإدارية⁽⁴⁾.

لم يمنح المشرع للمجلس الشعبي الولائي بموجب قانون الولاية حق الطعن في قرارات الوصاية المعقبة على أعمال المجلس، غير أنه في المقابل قرر آلية الرقابة القضائية من أجل إبطال مداوات المجلس غير المطابقة للقوانين والتنظيمات أو الباطلة بطلاناً نسبياً أو مطلقاً⁽⁵⁾، وهو ما يشكل ضماناً حقيقية للمجلس من سلطات جهاز الوصاية، غير أنه يترتب عن تجريد المجلس الشعبي الولائي من

(1) - مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2010-2011، ص 418.

(2) - نجيب جيري، مرجع سابق، ص 213.

(3) - المادة 61 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12.

(4) - انظر: المواد 800، 801، 829، 830، 901 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص 75، 78، 83.

(5) - انظر: المواد 53، 54، 56، 57 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 14.

الشخصية المعنوية وكذا تجريد رئيس المجلس من صفة التقاضي وتمثيل المجلس أمام القضاء صعوبة تطبيق آليات الرقابة القضائية على أعمال المجلس بل استحالتها عمليا.

نهيب بالمشرع حينما كفل هذا الحق للمجلس الشعبي البلدي، وهو ما يعزز مركزه ويحمي حق المبادرة المحلية ويضمن عدم تعسف الإدارة المركزية، وما يمكن قوله بشأن المجلس الشعبي الولائي، فرغم اتخاذ المشرع موقفا سلبيا في هذا الصدد، إلا أنه ينبغي الإشارة أن دعوى الإلغاء من النظام العام وتجد أساسها في الدستور الجزائري⁽¹⁾، فيمكن أن ترفع ضد أي قرار إداري بغض النظر عن وجود نص قانوني يقضي بذلك من عدمه.

الفرع الثاني: الضمانات في مجال الوصاية على الأشخاص

تعددت صور الرقابة التي يخضع لها عضو المجلس الشعبي المحلي، واختلفت الحالات التي تلجأ فيها سلطة الوصاية إلى تجريد المنتخب من صفته رغم اختياره من طرف الشعب عن طريق الانتخاب، في سعي واضح من المشرع إلى فرض الانضباط داخل المجالس المحلية، ودحض كل حالات اللامبالاة وعدم احترام العهدة الانتخابية.

غير أن الرقابة المفروضة على شخص المنتخب قد تتحول إلى وسيلة لإضعاف مركز المنتخب والمساس باستقرار المجالس المنتخبة، وهو ما يفرض تكريس حق الأعضاء في الطعن في قرارات الوصاية الموجهة إلى الأعضاء، وبالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن المادة 40 منه لم تكفل حق المنتخب في إخضاع قرارات الوصاية المتعلقة بإزالة صفة المنتخب واكتفى بالنص على إجراء السماع في حالة تغيب المنتخب البلدي، وفي المقابل نجد أن المشرع كرس هذا الحق لعضو المجلس الولائي ضد قرارات وزير الداخلية المثبتة لفقدان صفة المنتخب⁽²⁾، وهو ما يمنح ضمانا لممثل الشعب لاستعادة صفته كمنتخب بعد تجريده منها بتكريس حقه في المنازعة الإدارية ضد قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة.

الفرع الثالث: الضمانات في مجال الوصاية على الهيئة

رغم صدور التنظيم المحدد لحالات حل المجالس الشعبية المحلية وتأطيره لهذه المسألة من خلال تنظيم كل المسائل التي كانت تثير العديد من التساؤلات في السابق خاصة من الجانب الإجرائي، إلا أنه باستقراء نصوص قانون البلدية والولاية وكذا المرسوم التنفيذي رقم 16-104 نجد أن المشرع لم يمنح أي ضمانا للمجلس المنتخب المحلي في مواجهة قرارات الوصاية الهادفة إلى حل الهيئة المحلية التي تتم بموجب المراسيم الرئاسية، وبالتالي فالمشرع لم يكفل بموجب قوانين الإدارة

(1) - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 49.

(2) - المادة 40 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 12.

المحلية حق الطعن القضائي للمجالس الشعبية المحلية كما أنه لم يلزم رئيس الجمهورية بضرورة تعليل مرسوم الحل، على عكس المشرع الفرنسي الذي أجبر مجلس الوزراء بضرورة تسبيب قرار حل المجلس المحلي وهو ما يوفر ضماناً أكبر للمجموعات الإقليمية⁽¹⁾.

إن غياب الضمانات التي تكفل للمجالس المحلية مواجهة قرارات الوصاية المتعلقة بالحل، من شأنه أن يؤثر على استقرار هذه الهيئات، وإن كان المشرع قد جعل من الطعن في قرارات الإدارة مبدءاً دستورياً بموجب المادة 161 منه إلا أنه من الصعب الحديث عن إمكانية الطعن في المرسوم الرئاسي الموجه إلى حل الهيئة المنتخبة، في ظل النظام السياسي الرئاسي الذي تعرفه الدولة، وفي ظل عدم وجود سابقة قضائية في هذا الصدد، وكذا طبيعة الإجراءات، كما أن المراسيم تأخذ الطابع التشريعي الذي يمارسه رئيس الجمهورية وفق أحكام المادة 143 من الدستور.

ختاماً لهذا الفصل، يتضح أن المجالس المحلية بقدر ما تتمتع بصلاحيات تطل كل ما هو محلي، بقدر ما تواجهها العديد من الإشكاليات التي تضعف من مركز هذه الهيئات وتحد من دورها كفاعل أساسي في مقاربة التنمية وتجعل من مساهمتها شكلية، وفي مقدمة ذلك إشكالية توزيع الاختصاصات بالإضافة إلى ندرة الموارد وعجز أغلب الوحدات المحلية.

يظهر كذلك بشكل جلي، أن المشرع منح للبلدية العديد من الاختصاصات وجعل من رئيس المجلس الشعبي البلدي على رأس الجهاز التنفيذي وهو ما يمنح استقلالية أكبر لهذه الهيئة ويعزز مركز الهيئة المنتخبة، وفي المقابل جرد المشرع المجلس الشعبي الولائي ورئيسه من جميع الصلاحيات التنفيذية وأحالها إلى الوالي، ما يجعل من هذا الأخير المهيمن على كل شؤون الولاية.

في ظل هذه الوضعية، أخضع المشرع هذه الهيئات لنظام رقابي متعدد صورته وأشكاله، وتجعل من هذه الوحدات لا تختلف كثيراً عن أي إدارة تابعة للنظام الإداري للدولة، وإذا كان حسب رأينا، أن المشرع قد وفق إلى حد بعيد في الوصاية المفروضة على الأشخاص، إلا أنه شدد من الرقابة بشكل كبير سواء على الأعمال أو الهيئة، فهدف حماية الصالح العام لا يبرر هذا المستوى من التشديد والتضييق على حرية الجماعات في اتخاذ قراراتها وفقاً لما تقتضيه المصالح المحلية.

وعليه كيف يمكن النهوض بدور هذه الهيئات وعصرنتها، بما يضمن تجاوز كل الإشكاليات التقليدية ويكفل مساهمتها الفعلية في تحقيق التنمية المنشودة؟

(1) – Voir L'article L.2121-6 Du C.G.C.T.F, **Op.cit**, Dispose: « Un conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé rendu en conseil des ministres et publié au Journal officiel ».

الفصل الثاني: الآليات القانونية المستحدثة لتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية

أضحى التنظيم اللامركزي جزء من الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في الجزائر، وأصبح ذو أهمية بالغة في ظل التحولات الاقتصادية الجديدة التي تعيشها الدولة، والتي ألفت على عاتق هذه الهيئات المزيد من المسؤوليات والأدوار الجديدة، وجعلت الحاجة إلى تغيير مقاربة الدولة للجماعات الإقليمية أكثر إلحاحاً، من وحدات إدارية إلى جماعات اقتصادية تنافسية، تعمل إلى جانب الدولة كقطب اقتصادي مهم يساهم في دعم الاقتصاد المحلي والوطني.

وعليه، قبل الحديث عن الآليات التي من شأنها تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية وتحسين أدائها، يقتضي بنا الأمر أولاً إصلاح واقع الموارد البشرية للمجالس الشعبية المحلية سواء المنتخب أو المعينة، ذلك أن الرابط بين هذه الهيئات والقائمين عليها رابط لا يمكن فصله، ولهذا، فإن أي مشروع يهدف لتحسين أداء المجالس الشعبية المحلية لا بد أن ينطلق من إصلاح النظام الانتخابي والعمل على تحسين مخرجاته، ومن ثم مواجهة ظاهرة النقص الكمي والنوعي المسجل على مستخدمي الجماعات الإقليمية، في إطار رؤية جديدة قوامها إصلاح المورد البشري للمجالس الشعبية المحلية(المبحث الأول).

إن أهم ما تتطلبه عملية تعزيز المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة السلطة المركزية، إقرار مبدأ التسيير الحر وتخويل اختصاصات فعلية للمجالس الشعبية المحلية، وتدعيم المجلس المنتخب بصلاحيات تقريرية وتنفيذية تمكنه من أعمال إرادته وتضمن له حرية المبادرة في إطار مجلس تشاركي تساهمي بعيد عن هيمنة الوصاية، وفي المقابل لا بد من إعادة النظر في مسألة الرقابة على المجالس المحلية من طرف الوصاية وإسنادها للقاضي الإداري الذي يعمل على ضمان مشروعية تصرفات السلطات المحلية (المبحث الثاني).

وأمام التحولات الكبرى؛ السياسية والاجتماعية التي ميزت السنوات الأخيرة، وأمام حجم التحديات والإكراهات والرهانات الجديدة التي أصبحت تواجه الجماعات الإقليمية، وجدت المجالس الشعبية المحلية نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة جهودها، بل أيضاً القيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة، وفي مقدمتها البحث عن كل السبل التي من شأنها ترشيد المالية المحلية وتعبئتها بما يكفل تجنب معضلة العجز المالي وبما يضمن لها الاضطلاع بكل أدوارها وتنفيذ برامجها، وكذلك إعادة النظر في طرق إدارة مرافقها وإدماج التقنيات الحديثة في التسيير وتهيئة الظروف الملائمة لأجل تشجيع القطاع الخاص وإقامة علاقات مع شركاء وفاعلين آخرين من أجل البلوغ إلى تنمية محلية مستدامة (المبحث الثالث).

المبحث الأول: تحسين أداء المورد البشري للمجالس الشعبية المحلية

لا ريب أن من بين ما يتوقف عليه نجاح وتطور المجالس الشعبية المحلية، هو ما تستفيد منه هذه الهيئات من خبرات وكفاءات، سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو بالموظفين، حيث إذا كانت الموارد المالية تمثل عنصرا مهما وأساسيا في التنمية المحلية، فإن الموارد البشرية الموضوعه رهن إشارة المجالس الشعبية المحلية، لا تقل أهمية بالنسبة لتطورها الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، بل يشكل العنصر البشري المحرك الأساسي والحقيقي لدواليب كل عملية تنموية، وهو المعني أولا وأخيرا بتحقيق هدف وجود هذه المجالس والمتمثل في إدارة الشأن المحلي، ولعل الوضعية السلبية التي توجد عليها المجالس المحلية خاصة من حيث ضعف مركزها مقارنة بالوصاية، ليس لها من سبب حقيقي سوى وضعية الموارد البشرية المتدخلة بتلك الهيئات.

تشكل الانتخابات محطة أساسية في تحديد مصير المجالس الشعبية المحلية، نظرا لكونها نقطة ارتكاز أساسية تؤسس لإنتاج نخب مستقبلية قادرة على تحمل التزاماتها وتجسيد انتظارات الطبقة الاجتماعية، وقادرة على بلورة استراتيجيات تنموية تصب في مصلحة الجماعة وتحقق ما يصبوا إليه المواطن، فالانتخابات ليست فقط مرحلة أولية لتشكيل المجالس المحلية، وإنما هي أساس نجاح العهدة الانتخابية أو عدم ذلك، فخلال هذه المدة سيعيش المجلس حالة من الاستقرار تزدهر فيها الخطط التنموية أو حالة من الانسداد والصراع تتعطل فيها المصالح وتضيع في خضم ذلك المصلحة العامة⁽¹⁾.

إن النهوض بمركز المجالس الشعبية المحلية وتفعيل دورها يتطلب إصلاح النظام الانتخابي وتعديله بما يكفل إيجاد تركيبة سياسية مستقرة على مستوى هذه الهيئات (المطلب الأول)، كما يتطلب تكميله بإصلاحات قانونية تضمن إنتاج نخب محلية على مستوى هذه الهيئات قادرة على تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقها، تتطلى بالكفاءة والجودة (المطلب الثاني)، وتستدعي هذه الإصلاحات تكميلها بضرورة تثمين المورد البشري المعين (المطلب الثالث).

المطلب الأول: إصلاح النظام الانتخابي بما يكفل تركيبة سياسية مستقرة

قد يعتقد البعض أن النظام الانتخابي ما هو سوى طريقة لتحديد الجهة المؤهلة لممارسة السلطة في مؤسسة معينة، والاختلاف بين النظم الانتخابية مجرد تباين بين طرق حسابية لتوزيع المقاعد، لكن الحقيقة أن نجاح الهيئات المنتخبة في تسيير شؤونها وإدارة اختصاصاتها مرهون بحسن اختيار النمط الانتخابي، وهو ما كشفت عنه الممارسة الجزائرية في مجال التسيير المحلي والتي أخذ فيها المشرع بنمط الاقتراع النسبي في عملية توزيع المقاعد، فهذا النظام رغم بساطته والتي دفعت الكثير من دول

(1) - يونس مليح، (حكمة الانتخابات بمغرب ما بعد دستور 2011)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 44/43، السنة 12_2017، ص 48.

العالم إلى الأخذ به، ورغم ما يوفره من فرصة تمثيل كل التيارات السياسية المتواجدة في الحقل السياسي كبيرة كانت أو صغيرة، إلا أن هذا النظام يؤدي إلى تشكيل أعضاء انتخابية ذات ألوان سياسية متشعبة في شكل فسيفساء لا تسود فيها أغلبية مطلقة موفرة وضامنة للاستقرار السياسي (1).

إن حالة الاختلال الناتجة عن تطبيق نمط التمثيل النسبي المعتمد لتوزيع المقاعد في المجالس المحلية، أدت بشكل كبير إلى عرقلة السير العادي لهذه الهيئات بسبب التناقضات والانسدادات وما ينجر عنها من سوء للتسيير وتعطل المشاريع وزيادة شدة الرقابة، ولهذا بات من الضروري إعادة النظر في نمط التمثيل النسبي والبحث عن الحلول العملية التي من شأنها أن تجعل النظام الانتخابي يفرز تركيبة سياسية متجانسة (الفرع الأول).

إن إصلاح النظام الانتخابي لا يتوقف عند عقلنة النمط الانتخابي، بل هو عملية متكاملة تستهدف تحسين مستويات استجابة العملية الانتخابية لتطلعات المواطنين، ولهذا تعد مسألة ضعف المشاركة السياسية في العملية الديمقراطية على المستوى المحلي من أهم الإشكاليات التي يجب تجاوزها من خلال البحث عن الآليات التي من شأنها تعزيز المشاركة السياسية وإعادة بناء ثقة المواطن (الفرع الثاني)، كما تقف رهانات العملية الانتخابية المحلية في رأينا على معيار ثالث يتمثل في ضمان نزاهة العملية الانتخابية، التي تتطلب تفعيل دور المواطن في الرقابة على العملية الانتخابية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إعادة النظر في نمط التمثيل النسبي

إن الوضع الحالي للمجالس الشعبية المحلية يظهر بشكل جلي أن النظام الانتخابي بحاجة ماسة إلى تعديل يضمن تجاوز قصور النظام الحالي ويكفل في المستقبل بروز مجالس محلية منتخبة تتميز بالاستقرار والعمل الجاد نحو تحقيق التنمية بدل الصراع والنزاع، إن التفكير في إصلاح النظام الانتخابي يطرح العديد من البدائل إما عقلنة نمط التمثيل النسبي من خلال مراجعة أسلوب التصويت والأخذ بالقائمة المفتوحة وهو ما يكفل للمواطن حرية أكبر في اختيار مرشحيه (أولاً)، أو العودة إلى النظام المختلط الذي يمزج بين التمثيل النسبي والأغلبية (ثانياً)، غير أن نجاح هذا النظام الأخير يتطلب توفر بعض الشروط حتى يضمن تمثيل نسبي للقوى السياسية وفي المقابل ينتج أغلبية مستقرة على مستوى المجالس المحلية (ثالثاً).

أولاً: الأخذ بنظام التمثيل النسبي على القائمة المفتوحة (القوائم مع المزج)

يتطلب العمل بنظام التمثيل النسبي، أكثر من أية نظم انتخابية أخرى، الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المسائل، إذ أن لتلك المسائل تأثيرها على نتائج الانتخاب، من خلال تأثيرها على السلوك

(1) - إسماعيل لعبادي، مرجع سابق، ص ص 83، 84.

الانتخابي لكل من الناخبين والأحزاب السياسية على حد سواء، ومن أهم هذه المسائل أسلوب التصويت، فإذا كان المشرع قد أخذ في الانتخابات المحلية بالاقتراع النسبي على القائمة المغلقة، بحيث يختار الناخب إحدى القوائم المعروضة عليه بأكملها ولا يجوز له أن يختار من بين المترشحين الموجودين في القائمة ولا أن يضع ترتيباً للمترشحين، فإن الأخذ بأسلوب القائمة المفتوحة قد يبدو للوهلة الأولى أداة لإصلاح النظام الانتخابي، حيث يسمح هذا الأسلوب باختيار المترشحين من ضمن القوائم المختلفة المعروضة عليه أي وضع القائمة التي يراها الناخب ملائمة ويقدمها حسب ترتيب أولي⁽¹⁾.

تعطي هذه الطريقة مستويات أعلى من الحرية للناخب في ممارسة خياراته، حيث يتمتع الناخب بعدد من الأصوات يساوي عدد المقاعد التي يتم انتخابها، حيث يمكنه توزيعها على مختلف المترشحين، وذلك سواء كانوا يتبعون لحزب واحد أو لأحزاب مختلفة، أي أن الناخب غير مقيد بالاقتراع لصالح مرشحي حزب واحد أو قائمة حرة واحدة فقط، وهو ما يمنح للناخب مزيداً من السلطة والقدرة على التأثير في النتائج الفعلية للانتخابات⁽²⁾.

لا شك أن هذا النظام أفضل بكثير من القوائم المغلقة وأكثر ديمقراطية منه، لكونه لا يفرض على الناخب قائمة بعينها ولكن يترك له الحرية الواسعة، وهو ما يقضي على الخلافات التي تنشأ أثناء ترتيب المترشحين في القوائم والتي أصبحت عائق حقيقي أمام الأحزاب نتيجة الصراع على المراتب الأولى، كما يؤدي إلى فوز بعض المترشحين والذين لا يمكنهم الفوز فيما لو كانت القوائم مغلقة.

إذا كان هذا الأسلوب قد يساهم في الخروج بنتائج انتخابية تعكس إلى حد بعيد اختيارات الشعب وهو ما قد يعجز عنه غيره من الأساليب، إلا أننا لا نرى إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر يتوقف على مراجعة أسلوب التصويت، فحتى وإن ساهم في الرفع من تمثيلية السكان إلا أنه لن يحقق في النهاية استقرار المجالس المنتخبة وسينتهي الوضع إلى ما كان عليه في ظل القوائم المغلقة. كما أن هذه الطريقة معقدة وتجعل من عملية فرز الأصوات وتحديد النتائج عملية صعبة جداً وتحتاج إلى وسائل وإمكانيات ضخمة ما يجعلها عملياً غير ممكنة التطبيق في الجزائر⁽³⁾.

(1) - إدريس بوكرا، مرجع سابق، ص 159.

(2) - مفيدة بن لعبيدي، (إصلاح النظام الانتخابية وأفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر)، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 51، سبتمبر 2017، ص 146.

(3) - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 229.

ثانيا: تطبيق النظام المختلط في الانتخابات المحلية كمدخل للإصلاح

أمام هذه الوضعية والتي تجعل من النظام الانتخابي وسيلة لعرقلة التنمية المحلية وتكريس التبعية للوصاية بدل أن تكون أداة لضمان استقلالية الهيئات المحلية⁽¹⁾، يجد النظام السياسي الجزائري نفسه منقسما من حيث الجري وراء الاستقرار السياسي على حساب التعددية اللازمة لتجربته الديمقراطية الفتية من جهة، ونظام تعددي مفتوح، على حساب الاستقرار الأساسي والجوهرية له. إن التجربة الديمقراطية الجزائرية على مستوى المجالس الشعبية المحلية بحاجة إلى العنصرين معا، بحيث يجب السماح لجميع التيارات السياسية بالبروز على الحقل السياسي ولجميع الأفكار والبرامج بالمشاركة في الانتخابات من جهة، وضمان الاستقرار السياسي على مستوى هذه الوحدات من جهة أخرى، ولن يتأتى هذا إلا بالأخذ بالنمط المختلط في توزيع المقاعد⁽²⁾.

أخذ المشرع بالنظام المختلط⁽³⁾ كأسلوب لتحديد النتائج في انتخاب المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية بموجب قانون الانتخابات لسنة 1989⁽⁴⁾، وقد نظمت الانتخابات المحلية التعددية الأولى وفق هذا النظام في 12 جوان 1990، ورغم ما آلت إليه الدولة في تلك الفترة من أزمة كبيرة انتهت بحل كل المجالس⁽⁵⁾، إلا أن هذه الانتخابات وفق هذا الأسلوب ولدت مجالس محلية بتركيبة سياسية مستقرة يمكن أن تباشر مهامها وصلاحياتها دون انسداد ودون عرقلة، ويمكن لها أن تواجه الوصاية وقراراتها نتيجة لتوفر هذه المجالس على الأغلبية اللازمة.

(1) - للتفصيل في دور الانتخاب في تكريس استقلالية المجالس الشعبية المحلية، راجع: وهيبه برازة، استقلالية الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 54 وما بعدها.

(2) - شريف كايس، مرجع سابق، ص 79.

(3) - تجدر الإشارة في هذا الصدد، أنه إذا كان النظام المختلط يقوم على المزج بين قواعد نمط التمثيل النسبي وقواعد نظام الأغلبية عند توزيع المقاعد المطلوب شغلها، فإن الأنظمة الانتخابية في مختلف الدول تختلف في كيفية المزج بين النمطين عند انتخاب هيئاتها، للمزيد من التفصيل، راجع:

- Pactet pierre, Institutions politiques et droit constitutionnel, 7^{ème} éd, Masson, Paris (France), 1985, P 90 et suit.

- للاطلاع على بعض النماذج المقارنة، راجع في هذا الصدد: منصور محمد محمد الواسعي، حقا الانتخاب والترشح وضماناتهما دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية (مصر)، 2010-2009، ص 72 وما بعدها.

(4) - نصت المادة 61 من القانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، مصدر سابق، ص 853، على: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد".

(5) - للتفصيل في هذه الانتخابات ونتائجها، وكذا خلفيات حل المجالس وأهم الإجراءات المتخذة في تلك الفترة، راجع: عبد المومن عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 122 وما بعدها. وكذلك راجع: إسماعيل لعبادي، مرجع سابق، ص ص

إن نظام التمثيل النسبي مع الأفضلية للأغلبية الذي اعتمده المشرع في الانتخابات المحلية لسنة 1990، يقوم على إعطاء القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة نسبة من المقاعد مساوي لنسبة الأصوات المحصل عليها⁽¹⁾، وفي حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، تمنح للقائمة الحائزة على الأغلبية النسبية من الأصوات المطلقة من المقاعد المطلوب شغلها في المجلس المحلي، كان يسمح بتوفير أغلبية مطلقة لصالح تيار سياسي معين تضمن له تجسيد البرنامج الذي انتخب من أجله من جهة، كما كان يسمح لجميع القوائم الأخرى التمثيل في المجلس وشغل مقاعد ولو قليلة⁽²⁾.

أكد المجلس الدستوري الجزائري أن النظام المختلط لا ينطوي على عناصر تمييزية تتنافى مع المبادئ الدستورية التي تتعلق بحقوق المواطنين السياسية خاصة منها الحق في الترشح، وأن الاقتراع النسبي على القائمة مع أفضلية الأغلبية في دور واحد ليس إلا كيفية لتوزيع المقاعد المطلوب شغلها في المجالس المحلية، ولا يمس في شيء الاختيار الانتخابي لدى المواطن، وهذه الأفضلية ليست تمييزية بل الهدف منها الحرص على التوفيق بين ضرورات التمثيل الشعبي المنصف والتسيير الفعال للشؤون العمومية⁽³⁾.

ثالثا: شروط تطبيق النظام المختلط

إن الأخذ بالنظام المختلط في توزيع المقاعد يتوقف على إرادة المشرع، باعتباره صاحب الاختصاص في هذا الصدد، وهو ما أكده المجلس الدستوري حينما وصف المشرع بالسيد في اختيار

(1) - تجدر الإشارة أن قانون الانتخاب لسنة 1989 وفقا لنص المادة 62 منه كان يمنح للقائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها جميع مقاعد المجلس، وفي حالة عدم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة تمنح للقائمة الحائزة على الأغلبية النسبية المطلقة من المقاعد، وما بقي من المقاعد يوزع بين القوائم الأخرى التي حازت على أكثر من 10% من الأصوات، ولكن النص لم يطبق ميدانيا حيث تم تعديله قبل إجراء الانتخابات المحلية، بموجب القانون 90-06 الذي عدل بعض المواد منها المادة 62 السالفة الذكر، ونص على أن القائمة التي تحصلت على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها تحصل على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها. وهو ما نراه تعديل موفق إلى حد ما من شأنه أن يمنع احتكار السلطة من طرف قائمة واحدة. انظر: القانون رقم 90-06 المؤرخ في 27 مارس 1990 المعدل والمتمم للقانون رقم 89-13 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990، ص 433.

(2) - شريف كايس، مرجع سابق، ص ص 79، 80.

(3) - قرار المجلس الدستوري رقم 1 - ق.ق - المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.conseil-constitutionnel.dz/index.php/ar/111-2017-02-28>

10-40-00/1318-788، تاريخ الزيارة: 2019/07/13.

النمط الانتخابي الذي يراه مناسباً⁽¹⁾، ولهذا نقترح في هذا الصدد ضرورة تعديل مواد القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات لاسيما المادتين 65، 66 لتتماشى مع النمط المختلط.

بحيث تنص على أن ينتخب أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي بطريقة الاقتراع النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد، ووفق ذلك تتحصل القائمة التي فازت بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة عنها على عدد من المقاعد يتناسب مع النسبة المئوية للأصوات المحصل عليها، وفي حالة عدم حصول أية قائمة على الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها يتم منح أغلبية مقاعد المجلس المنتخب للقائمة الحائزة على الأغلبية النسبية للأصوات، وفي كلتا الحالتين توزع المقاعد المتبقية على القوائم الأخرى شريطة حصولها على نصاب التمثيل.

وفي حالة تعادل الأصوات بين القوائم التي حازت على أعلى نسبة، فإن القائمة التي يكون فيها المستوى العلمي لمرشحيها مرتفعاً ومعدل سنهم أقل ارتفاعاً هي التي تفوز بالأغلبية. أما في حالة تعادل الأصوات بين القوائم التي لها الحق في اقتسام المقاعد المتبقية فيتم الاحتكام إلى المعيارين السابقين لاسيما الكفاءة العلمية.

ألزم المشرع القوائم على ضرورة حصولها على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبرة عنها حتى تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد⁽²⁾، والملاحظ في هذا الصدد هو ارتفاع نصاب التمثيل في المجالس المحلية المنتخبة، وإذا كان الباعث من وراء الرفع من النصاب هو إقصاء الأحزاب التي لا تمتلك قاعدة شعبية من التمثيل في المجالس المنتخبة، فإن هذه النسبة لا تسير النمط المختلط خاصة بعد الإصلاحات التي أدخلها المشرع على قانون الانتخابات لسنة 2016 والتي من شأنها حصر المنافسة على القوائم التي تعكس إرادة الساكنة.

إن هذه الإجراءات التي اشترطها المشرع والتي ألزم فيها القوائم التي تكون تحت رعاية الأحزاب التي لم تتحصل في الانتخابات المحلية الأخيرة على أكثر من 4% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المترشح فيها، وكذا التي لا تتوفر على 10 منتخبين في المجالس الشعبية المحلية

(1) - قرار المجلس الدستوري رقم 1 - ق.ق - المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، مصدر سابق.

(2) - انظر: المادة 70 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 18.

- تعتبر العتبة الانتخابية واحدة من الآليات الرياضية والتقنية التي تعمل كغيرها من الصيغ في توجيه مسار وتعبيرات العملية الانتخابية في ظروف سياسية معينة، بما يساهم في إفراز نتائج انتخابية ينسجم مع أهداف ورهانات كل تجربة سياسية؛ وهي بهذا المعنى اعتمدت من طرف عدد من التجارب المقارنة لخدمة أهداف سياسية وأخرى انتخابية، ترتبط في جزء منها بعقلنة المشهد التمثيلي وحمايته من تأثيرات تضخم التعددية الحزبية على الممارسة السياسية والتمثيلية، لمزيد من التفصيل حول العتبة وأهم التجارب في هذا الصدد، راجع: عبد المنعم لزعر، (العتبة وتأثيراتها السياسية والانتخابية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 43/44، السنة 12_2017، ص 121-130.

للولاية المعنية، بالإضافة إلى القوائم المقدمة تحت رعاية حزب سياسي يشارك لأول مرة في الانتخابات أو القوائم الحرة بضرورة تدعيمها على الأقل بخمسين (50) توقيع من ناخبي الدائرة المعنية، فيما يخص كل مقعد مطلوب شغله⁽¹⁾، تساهم بشكل كبير في تحقيق مآرب الرفع من نصاب التمثيل وحصر المنافسة الانتخابية في القوائم التي تستطيع جمع التوقعات.

تعتبر الأصوات التي تحصل عليها القوائم الانتخابية التي لم تصل إلى نسبة سبعة بالمائة (7%) من الأصوات المعبر عنها "أصوات ضائعة"، وهو ما يعني ضياع إرادة المواطن خاصة مع الإجراءات الأخيرة، ولهذا نرى ضرورة تقليص نصاب توزيع المقاعد أثناء تشكيل المجالس الشعبية المحلية إلى خمسة بالمائة (5%) من الأصوات المعبر عنها من أجل تمكين القوائم الأخرى من التواجد في الهيئة التداولية للمجلس⁽²⁾.

من هذا المنطلق، يمكن القول أن النظام المختلط من شأنه ضمان أغلبية مستقرة على مستوى المجالس الشعبية المحلية من جهة وتنوع التركيبة السياسية للمجلس من جهة أخرى، بما يضمن تجاوز كل الإشكاليات المتعلقة بتنصيب الهيئة التنفيذية للمجلس.

الفرع الثاني: تعزيز المشاركة السياسية

تعد المشاركة السياسية الوجه الثاني للعملية الديمقراطية، فلا يمكن تصور نظام ديمقراطي لا يتأسس على مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم ومن ثم في تسيير شؤونهم بطريقة ديمقراطية، بل يتفق معظم المهتمين بأمور التنمية على أن المشاركة بشقيها تعتبر إحدى أهم آليات تنمية المجتمعات المحلية، حيث أن وجود المشاركة يعني وجود الحاجة إلى التنمية ثم الوعي بها والسعي إلى تحقيقها⁽³⁾.

يمكن التأكيد من خلال ما تطرقنا إليه في هذا الموضوع سابقا، على وجود معضلة حقيقية تتعلق بسلوك النخبة السياسية، وأيضا بسلوك الناخبين في سياق اجتماعي يسوده العزوف، وضعف قنوات التنشئة السياسية (أولا)، وبالتالي لا بد من ربط مقاربة الإصلاح في المجال الانتخابي بوسائل تضمن تجاوز هذه الأزمة، نظرا لأهمية مشاركة المواطن بشكل فعلي بإنشاء مجالس محلية تعبر عن إرادة أغلبية السكان (ثانيا).

(1) - انظر: المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، المعدل والمتمم، مصدر سابق، ص 18، 19.

(2) - تجدر الإشارة أن الكثير من النظم المقارنة أخذت بنسبة خمسة بالمائة كنصاب يجب أن تحصل عليه القوائم للدخول في عملية توزيع المقاعد، ومن هذه النظم المشرع الفرنسي، راجع: علاء محمد أمين، مرجع سابق، ص 33 وما بعدها.

(3) - نبيل رمزي وعدلي علي أبو طاحون، التنمية كيف؟ لماذا؟: التنمية بين المفهوم والآليات قضايا نظرية وبحوث ميدانية، دار الفكر الجامعي، مطابع رويال، الإسكندرية (مصر)، 1992، ص 128.

أولاً: أزمة الثقة في الحياة السياسية المحلية

برزت ظاهرة امتناع الناخبين عن استعمال حقوقهم السياسية وفي مقدمتها الحق في التصويت بشكل جلي، وهو ما يثير العديد من التساؤلات على مبدأ التمثيلية المحلية، وعن النسبة المؤوية التي يمثلها المجلس المنتخب من سكان الإقليم؟

وبتصفح نتائج أغلب الانتخابات المحلية في الجزائر⁽¹⁾ نخلص إلى نتيجة أساسية مفادها أن الهيئة المنتخبة لا تمثل سوى فئة قليلة من السكان، الأمر الذي يجعلنا نعتبر أزمة الديمقراطية التمثيلية عائقاً حقيقياً أمام الإصلاح، فإن كانت هذه الديمقراطية عاجزة عن حشد تأييد شعبي للعملية الانتخابية كيف لها أن تباشر شؤون المواطن المحلي وتثبت وجودها في مواجهة سلطة الوصاية؟

ترجع مسألة ضعف المشاركة السياسية في العملية الديمقراطية على المستوى المحلي إلى عدة أسباب أبرزها الفجوة الحاصلة بين الشرعية والممارسة والتي ولدت أزمة الثقة بين المواطن والمؤسسات التمثيلية المحلية، نتيجة إخفاق النخبة السياسية في تأطير وحشد تأييد الرأي العام وإسهامها في إيجاد حلول ومخارج فعلية للمشكلات الأساسية التي يعاني منها المواطن، بل الأكثر من ذلك عدم تجسيدهم ولو لنسبة قليلة من برامجهم التي انتخبوا لأجلها.

إن تخلي المواطن عن حق من حقوقه الأساسية في جانبها السياسي يعد تراجعاً سلبياً عن الديمقراطية التمثيلية، التي لا تجد دلالاتها إلا باعتراف المجتمع المحلي بها، عبر المشاركة في الاستحقاقات الانتخابية، مما يجعل المشهد الذي يعيشه المجتمع الجزائري مؤشر حقيقي على وجود أزمة تستدعي حلها، ومن هنا اعتبر "دافيد إستون"؛ أن من بين العوامل الضامنة لاستمرارية النظام السياسي، الدعم والتأييد الذي يمنحه أفراد الشعب، هذا التأييد والدعم يتجلى في الثقة بهذا النظام، والإيمان بضرورته وجدواه، حيث المواطنون يؤيدون مجالس الجماعات الإقليمية إذا تيقنوا أن هذه الهيئات تعمل لصالحهم ولا يدعمونها عندما يرون أنها ليست محلاً للثقة، وتوفرت الأحداث والأسباب والوقائع التي تجعل من المواطن يفقد تدريجياً الثقة في نخبه ومؤسساته، الشيء الذي يترتب عنه نفور المواطن من العملية الانتخابية⁽²⁾.

(1) - بتصفح نتائج الانتخابات المحلية الأخيرة في 23 نوفمبر 2017، يظهر بشكل جلي حجم الأزمة، من خلال مقارنة عدد الأصوات المعبر بها بعدد الهيئة الانتخابية لكل ولاية، انظر: موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-> قراءة-كل-الأخبار/2029-النتائج-

الاولية-للانتخابات-المحلية-23-نوفمبر-2017.html، تاريخ الزيارة: 2019/01/12.

(2) - محمد كولفرني، (العزوف الانتخابي بالمغرب: بحث ميداني حول تمثيلات طلبة كلية الشريعة بأكادير)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011، ص 15.

ومن بين الأسباب الرئيسية التي ساهمت في تكريس أزمة الثقة في الحياة السياسية المحلية وكإضافة لما قدمناه سابقا في هذا الصدد، واقع المشهد الحزبي، الذي يوجد في وضعية مقلقة، ترتبط أساسا بالوضعية الداخلية للأحزاب، وهي وضعية تشتكي من ضعف الديمقراطية الداخلية، الناجمة عن أسباب من بينها عدم تجديد الأحزاب السياسية لهياكلها ونخبها، وكذا غياب تبنيها إيديولوجية واضحة المعالم، ضعف برامجها وتواصلها مع المواطنين، واحتكامها في أداء أعمالها لمنطق ومبادئ الشخصية⁽¹⁾.

ثانيا: أهمية تعزيز المشاركة في ظل مقاربة الإصلاح

إن مفهوم المواطنة إذا كان يرتبط ارتباطا وثيقا بالحق في الانتخاب، باعتباره أحد مرتكزات دولة الحق والقانون، وأحد معالم النظام الديمقراطي، حيث يعبر عن حق المواطنين في الاختيار وعن حرية آرائهم، ومن ثم ممارسة حقهم في التعبير، فإن مسألة الانتخاب هي المدخل الأساسي والمهم لإحداث الإصلاح والتغيير وتطبيق الديمقراطية في عمل الهيئات المحلية، وإن أهمية الانتخاب لا تنحصر في كونه وسيلة ديمقراطية لإسناد المسؤوليات فقط، وإنما يتعدى الأمر لتلك الوظيفة الرقابية التي تحملها العملية الانتخابية في طياتها من خلال اختيار الأكفأ والأصلح، والإعراض عن ما دون ذلك، هذا هو المفترض أو المفروض في كل عملية انتخابية من الناحية المبدئية⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس يمكن أن يمارس الناخب حقه في الانتخاب ويجعل منه آلية ووسيلة للرقابة على المنتخبين بدل عزوفه السلبي ومقاطعته للانتخابات، بحيث أن أفضل عقوبة رادعة يمكن أن يعاقب بها المنتخب الذي يثبت عدم صلاحيته والذي تتعارض أفعاله مع الصالح العام هي عدم التصويت عليه مرة أخرى⁽³⁾، لأن الانتخابات في حقيقة الأمر ما هي إلا التزام وعقد سياسي بين طرفين، يلتزم بمقتضاه الناخب بالإدلاء بصوته لصالح المنتخب، في مقابل التزام هذا الأخير بالتقاني في أداء مهامه وعدم الإخلال بها، وبحسن تسيير أمور الناخب اليومية والمستقبلية في بعدها المحلي.

وعليه تعد المشاركة في الانتخابات إحدى الركائز الأساسية للديمقراطية المحلية ومن ثم لتحديث هذه الهيئات وتجاوز قصورها الذي لطالما اتسمت به نتيجة عجزها وانعدام الشرعية الشعبية، حيث

(1) - للتفصيل حول موضوع عدم وضوح توجهات الأحزاب وتأثيره على وضعية هذه المؤسسات راجع، عبد الرحيم دخيسي، (غياب الوضوح المذهبي والإيديولوجي لدى الأحزاب السياسية المغربية وضعف الأداء السياسي)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المغرب)، العدد 20، 2017، ص 122 وما بعدها.

(2) - عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملاءمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة وجدة (المغرب)، 2015-2014، ص 100، 101.

(3) - المصطفى منار، (المواطنة والمشاركة السياسية بالمغرب)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، العدد 83، نوفمبر-ديسمبر 2008، ص 178.

تمكن المشاركة المواطن من المساهمة في تسيير الشأن المحلي، عبر حرية اختيار من يمثله داخل المجالس المحلية من خلال العملية الانتخابية، ويبرز الترابط العلائقي والعلاقة الجدلية بين المشاركة السياسية والإصلاح، في حاجة مقارنة التحديث بصفة أساسية إلى مجالس تمثيلية حقيقية قادرة على الاضطلاع بأدوارها الجديدة انطلاقاً من احتياجات المواطنين وأولوياتهم، مما يخلق أرضية ملائمة قوامها مجالس منتخبة ذات مصداقية ونزاهة تعمل على خدمة الصالح العام، وتسعى لتطبيق كل الآليات التي سيتم اقتراحها في هذا الصدد، وفي المقابل لا يمكن الحديث عن تعزيز المركز القانوني للمجالس المنتخبة في ظل استمرار ظاهرة العزوف واللامبالاة والتصرفات السلبية.

وجدير بالإشارة هنا، أن الحديث عن سلوك انتخابي عقلاني لا يستقيم بل لا يصح ولا يمكن إلا إذا توفرت بعض الشروط الأساسية⁽¹⁾ التي قدمناها سابقاً، وأهمها الوعي والمشاركة وتعاقد الجهود من أجل توعية المواطن، فبناء مؤسسات ديمقراطية ذات مشروعية شعبية مدعومة بثقة المواطنين ومن ثم نجاحها في مهامها، مرهون أولاً وقبل كل شيء برغبة المواطن في تغيير الظروف، من خلال تجاوز فكرة العزوف الانتخابي وجعل الانتخاب وسيلة للتغيير وآلية لاختيار ذوي الكفاءة والجدارة لتسيير شؤونه من جهة، ووسيلة لمعاقبة من يثبت انحرافه وتقصيره.

يظهر الوجه الثاني لحق الانتخاب في الرقابة على العملية الانتخابية وما يمكن أن تحققه في ضمان شفافيته ومصداقيته، ذلك أن أنجع رقابة هي رقابة المواطن على صناديق الاقتراع، وإذا كان المشرع قد كفل هذا الحق للمواطن حيث مكنه من حضور عملية فرز الأصوات المعبر عنها كمظهر من مظاهر الرقابة على عملية التصويت⁽²⁾، كما أكد قانون الانتخاب على حق المواطن في تدوين ملاحظاته وتحفظاته في محضر الفرز⁽³⁾.

وإذا كان المشرع لم يميز بين الناخبين في ممارسة عملية الرقابة على صحة الاقتراع المحلي، وجعله حق يتمتع به كل المواطنين دون استثناء، فإن حماية خيارات الناخب من كل مساس ومن ثم الوصول إلى تمثيل انتخابي نابع من إرادة المواطنين المشكلين للهيئة الانتخابية يفرض علينا ضرورة مواجهة ظاهرة تنازل المواطن عن حقه في الرقابة، لأن الواقع يظهر غياب المواطن عن الانتخاب يوم الاقتراع، فكما تنازل عن حقه في التصويت تنازل عن حقه في الرقابة الذي لا يقل أهمية عن الأول.

وعليه فإن ما نبحت عليه في إطار مقارنة الإصلاح، هو تعبير المواطن عن رأيه بواسطة التصويت وتشكيل مجالس تمثل الأغلبية، وكذا بسط رقابته على العملية برمتها، وهو ما يضمن العديد

(1) - للتفصيل، راجع: الطاهر خاوة، (واقع وآفاق المشاركة السياسية في الجزائر والمغرب)، مجلة فكر ومجتمع، طاكسيج.كوم للدراسات والنشر والتوزيع، العدد 8، أبريل 2011، ص 134.

(2) - انظر: المادة 48 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، مصدر سابق، ص 15.

(3) - المادة 51 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

من النتائج وفي مقدمتها تكريس مبدأ شفافية الانتخاب وضمن حياد الإدارة الانتخابية وامتناعها عن كل الممارسات من تزوير وضغط مباشر أو غير مباشر، وكذا حماية مبدأ المساواة بين المترشحين من خلال منع كل الأحزاب والقوائم المشاركة من التأثير على العملية الانتخابية وتوجيه الأصوات.

من هذا المنطلق، فإن السعي إلى إصلاح التركيبة السياسية للمجالس الشعبية المحلية أصبح ضرورة حتمية، من أجل تفعيل دور هذه الهيئات، فبعد أكثر من نصف قرن من صدور أول قانون للبلدية، لا زالت المجالس الشعبية المحلية تتخبط في نفس الإشكاليات، بل الأمر زاد تعقيدا مع ظهور أدوار جديدة لملقاء على عاتق هذه الهيئات وزيادة الساكنة وكثرة الطلبات وغيرها، وعليه فتجاوز هذا النموذج يفرض أولا عقلنة النمط الانتخابي، ومن ثم تعزيز الإقبال الشعبي على التصويت، خصوصا فئة الشباب والكفاءات، ومن ثم لا بد من تشديد الرقابة على العملية الانتخابية وطريقة التعامل معها، وضرورة مشاركة الجميع في هذه العملية الرقابية بمواطنة مسؤولة وإيجابية، حتى نصل إلى الهدف المنشود، وهو صنع نخب قادرة على لعب أدوارها التنموية المنوطة بها، ولكن الوصول إلى هذه النوعية من المنتخبين يحتاج بعض الإصلاحات التي سنحاول التفصيل فيها في العنصر الموالي.

المطلب الثاني: ضمان منتخب محلي كفاء

إن الدور المنوط بالمنتخب المحلي في إطار تسيير الشأن العام هو ذلك المحرك الرئيسي والعمود الفقري للتنمية المحلية، ومحاولة الانخراط الفعلي في مقاربة التغيير الجذري، أو على الأقل اللوج في مشروع إصلاح جدي من شأنه تعزيز مركز المجالس الشعبية المحلية وإخراجها من حالة الإخفاقات المتتالية على مختلف الأصعدة، يظل مرهونا بوضع الآليات التي تكفل الرقي بالمنتخبين ليس إلى موقع متخذي القرار والفاعل السياسي ومسير شؤون الجماعة ومواردها البشرية والمالية فقط، بل إلى جعل المنتخب مصدر سلطة وصاحب التخطيط وحامل اختصاص حقيقي، يمكنه من الاستجابة لرغبات وطموحات وتطلعات السكان، وعليه فالمنتخب المحلي الكفاء هو أول شرط ومقوم أساسي لا بد من إعطائه الأهمية البالغة في هذا الشأن⁽¹⁾.

يعتبر محدودية دور المنتخب المحلي في تسيير الشأن العام المحلي، والذي لطالما ارتبط بمظاهر العجز والضعف ونقص الفعالية والكفاءة، من أهم الإشكاليات التي يجب تجاوزها خاصة مع كثرة التساؤلات حول عمل ونشاط المنتخبين، وبالرجوع إلى قوانين الجماعات الإقليمية وقانون الانتخابات نجد أن المشرع لم يول أهمية كبيرة للمنتخبين داخل المجالس المحلية، ولهذا يتعين إعادة النظر في شروط الترشح للانتخابات المحلية واشتراط المؤهل العلمي اللازم لممارسة العهدة الانتخابية

(1) - عماد أبركان، (حكمة المدن بالمغرب بين إشكالية النخب السياسية ورهانات التنمية المحلية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، العدد 48/47، 2019، ص

المحلية (الفرع الأول)، وكذا ضمان التكوين الدائم والمستمر لهذه الفئة، سواء الذي يتلقاه من الأحزاب السياسية والذي يهدف إلى تقوية النضج السياسي للمنتخب، أو التكوين المرتبط بالمسؤوليات الملقاة على عاتقه (الفرع الثاني).

لم يمنح المشرع للمواطن أو بقية الفواعل المحلية سلطة الرقابة على أداء المنتخبين المحليين، رغم أهمية هذه الرقابة والتي تعد أحد متطلبات ومستلزمات نجاح اللامركزية، ولهذا تعتبر الرقابة السياسية الخارجية على المنتخبين التي يباشرها الناخب والحزب وسيلة أساسية لضمان فعالية النخب المحلية وعدم حيادها عن أهدافها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تكريس التمييز الإيجابي في مجال الترشح للانتخابات المحلية

أغفل المشرع الجزائري شرطا أساسيا لنجاح المجالس الشعبية المحلية في مباشرة مهامها وهو شرط المؤهل العلمي، مستندا في ذلك إلى نصوص الدستور المتعلقة بمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات⁽¹⁾، الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن مدى قدرة المنتخب الفاقد للكفاءة العلمية على إدارة شؤون المجلس، والقيام بمشاريع تجهيزية واستثمارية تتطلب دراية كافية؟

إن ضعف الكفاءة العلمية للمنتخب المحلي من شأنه أن يكون له آثار وانعكاسات سلبية على مكانتهم ودورهم داخل الجماعة، هذه الوضعية تجعلهم في تبعية مفرطة لرجال السلطة بصفة عامة، حيث لا يكفي أن يكون المنتخب الجماعي مفعما بالإرادة القوية والرغبة الأكيدة في العمل الدؤوب من أجل تنمية جماعته، بل لا بد أن يتوفر فيه تكوين صحيح وكفاءة معينة وإلا فإن جملة من الأعمال ستقلت من قبضته وتتولاها محله مصالح الدولة⁽²⁾. ولهذا فإن من المفروض اشتراط مستوى ثقافي وعلمي، على جميع أعضاء المجلس المحلي المنتخب سواء الهيئة التنفيذية أو الهيئة التداولية، نظرا لما تقتضيه ضرورة التسيير من كفاءة وتعاون بين كافة أعضاء المجلس، وفي اعتقادنا هذا الشرط لا يخالف المبادئ الأساسية للديمقراطية، التي لا تمنع من وضع مواصفات واشتراط مستوى ثقافي معين لسبب بسيط، ألا وهو أن هذه الشروط هي الكفيلة لضمان قيام المنتخب بمهامه على وجه سليم.

إن الاعتقاد بأن التنصيص على شرط التعليم أو عنصر الكفاءة من شأنه أن يمس بالمبادئ الديمقراطية، اعتقاد خاطئ؛ إذ أن المصلحة العامة والتمثيلية الديمقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة، بل هي في حاجة إليها، إذ لم يكن شرطا لفعاليتها وصحتها، ومن غير المقبول، في

(1) - انظر: المادة 32 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 10.

(2) - سميرة جبادي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل بمكناس (المغرب)، 2013-2014، ص 158، 159.

ظل الأوضاع الراهنة للجماعات الإقليمية وما تعرفها من مشاكل، أن يتولى قيادتها ومسؤوليتها أشخاص يفتقدون المؤهلات اللازمة لذلك⁽¹⁾.

فمقاربة بسيطة تؤكد هذا الطرح، إذ أن تخويل مجموعة من الصلاحيات للمجالس الشعبية المحلية على غرار إعدادها لبرنامجها التنموي وكذا إعداد مخططاتها الاستراتيجية ووضع الميزانية وتسيير مجموعة من المهام والتي سيتم التطرق إليها لاحقا، سواء الذاتية أو المحولة إليها من طرف الدولة، لا يمكن لمنتخب دون تعليم أو ذو تعليم بسيط أن ينجزها، خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والإدارة الإلكترونية والتواصل والديمقراطية التشاركية، إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا أهل العلم والدراية.

وقد تزيد هذه الإشكاليات عند الرئيس باعتباره المنفذ لقرارات المجالس المحلية، والأمر بالصرف، إذ كيف يمكن ممارسة هذه الاختصاصات إذا كان الرئيس أميا أو ذو تكوين بسيط، وهنا قد يفتح المجال لاحتمالين، إما سوء تسيير الشأن العام المحلي، وإما نقل ممارسة تلك الاختصاصات إلى السلطة الوصائية، وفي كل الحالات هناك مساس بالديمقراطية المحلية وتداول على مصالح الجماعة والمواطنين على السواء؛ فمبدأ التسيير الحر يستلزم على الرئيس والمنتخبين بصفة عامة أن يكونوا أكثر استراتيجية وأعمق تحليلا لواقعهم المحلي، مع مراعاة طبيعة جغرافيتهم ونسبة سكانها ومواردها البشرية وطاقاتها الاقتصادية، وتشخيص المشاكل والبحث عن الحلول، إما بشكل أحادي أو الدخول في المنظومة التشاركية مع الفاعلين والهيئات الأخرى⁽²⁾.

وعليه، فإن الحرية المحلية تضيق كلما انخفضت درجة كفاءة الأعضاء المحليين، الأمر الذي يعطي لسلطة الوصاية التدخل، ويترك لهم المجال للاستئثار بالصلاحيات المخولة للمنتخبين الذين تعوزهم المبادرة والكفاءة⁽³⁾.

أصدر المشرع الجزائري قانون الانتخاب الأخير في سنة 2016، وكان منتظر منه أن يدرج شرط الكفاءة للترشح للانتخابات المحلية، نظرا للظروف التي كانت تعيشها الدولة في تلك الفترة ولأزالت تعيشها، والناجئة عن الأوضاع المالية وتعطل المشاريع التنموية، كما كثر الحديث عن البلديات الاقتصادية وعن الأدوار الجديدة للمجالس المحلية في كل الخطابات الرسمية، إلا أن المشرع أغفل كعادته إدراج هذا الشرط واكتفى بشروط عامة يمكن أن تتوفر في كل مواطن .

(1) – عماد أركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص 143.

(2) – عبد الله الإدريسي، إصلاح التنظيم الجماعي: التنصيص والحصيلة، مطبعة الجسور، وجدة (المغرب)، 2003، ص 65.

(3) – سميرة جبادي، مرجع سابق، ص 160.

وعلى هذا الأساس، يتعين على المشرع إدراج مبدأ التمييز الإيجابي بين المواطنين على أساس الكفاءة العلمية كشرط للترشح للانتخابات المحلية، بهدف تحسين أداء هذه الهيئات، وتشكيل مجالس منتخبة تتوفر فيها الكفاءة اللازمة التي تكفل لها الاضطلاع بكل الشؤون المحلية وتجاوز كل التحديات بفعالية عالية.

وتجدر الإشارة أن المشرع كرس مبدأ التمييز بين المواطنين في الانتخابات المحلية والوطنية سنة 2012، حينما اعتمد نظام الكوتا النسائية بهدف توسيع حظوظ تمثيلية المرأة في المجالس الشعبية المنتخبة، وبصدد فحص مدى دستورية القانون العضوي أكد المجلس الدستوري مرة أخرى أن المشرع هو السيد في وضع واختيار النظام الانتخابي الملائم، وأكد أن معاملة المرأة معاملة تفضيلية لا يتعارض مع مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 32 من الدستور، فهذا المبدأ لا يتعارض مع إقرار المشرع قواعد مختلفة لمواطنين يوجدون في أوضاع مختلفة⁽¹⁾.

وإذا كان المشرع قد حاول الرفع من تمثيلية وإدماجها في الحياة السياسية، رغم أنها هي التي امتنعت بنفسها ولا يوجد أي نص قانوني يحرمها من هذا الحق، ولا يمكن تبرير ذلك بالأوضاع الاجتماعية ذلك أن هذه الأوضاع ليست واحدة، والواقع يثبت تواجد المرأة منذ تأسيس أول مجلس بلدي⁽²⁾، وطالما أن المشرع قد كرس هذا التمييز سابقا وبرر ذلك المجلس الدستوري، فإن النص على شرط المؤهل العلمي كشرط جوهري وأساسي للترشح للانتخابات المحلية لا يثير أي إشكال أو لغط، بل هو في نظرنا ضرورة لتفعيل التسيير المحلي وتحسين أداء المنتخبين.

وعليه، إن المنتخب المحلي اليوم، أصبح لزاما أن تتوفر لديه مؤهلات إدارية وتقنية تمكنه من مواجهة متطلبات المواطنين المتنامية والتي تتعدد يوما بعد يوم، هذه المؤهلات لا بد أن يضمنها قانون الانتخاب ويحرص على اشتراطها في كل من يرغب في الترشح، لأن الناخب العادي ليس له إطلاع بخبايا المسؤوليات الملقاة على عاتق المنتخب ولا بالمؤهلات الواجب توفرها في حتى يتمكن من مواجهة التحديات التي يطرحها العمل الجماعي؛ فغالبا ما يعطي صوته لمرشح تربطه به علاقات خاصة، وقليل ما تتحكم الاعتبارات الموضوعية في هذا الاختيار، وهكذا فإن الاستمرار في ظاهرة تدني مستوى كفاءة المنتخب لا يكفل النجاح في مقاربة الإصلاح والتغيير التي تتطلب المبادرة وضمن تطبيق مقتضيات القانون، ووضع المشاريع الإنمائية والوقوف على إنجازها وفق ما يقتضيه مبدأ التدبير الحر. غير أن الرفع من الكفاءة لا يتوقف عند توفر المؤهل العلمي بل يحتاج إلى ضمان التكوين سواء داخل الجماعات نفسها، أو من خارجها عبر الهيئات الأخرى.

(1) - رأي المجلس الدستوري رقم 05 / ر.م.د / 11 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، مصدر سابق، ص 44.

(2) - نسيمه قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 344.

الفرع الثاني: الحرص على تكوين المنتخب المحلي

تثير مسألة النضج السياسي للمنتخب المحلي العديد من التساؤلات، فضعف المستوى السياسي لدى النخب المحلية هو الذي يجعل المجالس الشعبية المحلية مجرد مجالس شكلية وصورية، تجمع في عضويتها نخباً لا تعي حتى حجم المسؤولية وطبيعتها وحجم الالتزام الأخلاقي أمام الناخبين، ما يجعلها تتصرف نحو الصراعات على حساب مصلحة الجماعة، وهنا يبرز بشكل جلي غياب دور الأحزاب في تكوين النخب وفي اختيار الكفاءات وترشيحها لعضوية المجالس المحلية، ولهذا ينبغي الحرص على مسألة خضوع المنتخب لتأطير سياسي يضمن تواجده الفعال في الهيئة المنتخبة (أولاً).

ينبغي على المشرع الجزائري ضمان التكوين الإداري الدائم والمستمر للمنتخبين المحليين، بما يكفل لهم التصدي لكل الإشكاليات والاختلالات التي تعترض الأداء المحلي خاصة في شقه الإداري، كما يضمن مسايرة كل المستجدات القانونية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية (ثانياً).

أولاً: ضمان تأطير سياسي فعال للمنتخب المحلي

ليس هناك شك أن التكوين التقني والإداري للمنتخب لا يعطي نتائج حسنة ما لم يسبقه تكوين موازي في الأهمية يهتم الجانب السياسي، فالمنتخب المحلي قبل كل شيء هو سياسي قبل أن يكون إداري وتقني، وهاته الصفة لا يتعلمها الفرد بقدر ما يكتسبها بشكل تلقائي من خلال انخراطه في الهيئات السياسية والجمعيات والمنظمات المهتمة بالشأن المحلي⁽¹⁾.

تأتي الأحزاب السياسية على رأس قائمة الهيئات السياسية التي تساهم بشكل مباشر في تكوين المنتخب المحلي، فهي بمثابة مدرسة حقيقية لفتح النقاش والحوار وتبادل الآراء وتعميق المعرفة بين مختلف مكونات الحزب السياسي والذي من دون شك يضم عدة أطراف تنتمي إلى مجالات مختلفة من عالم الاقتصاد والمال والفلاحة والتجارة والإدارة والخدمات، فهذا التنوع في منظومة الحزب سوف ينعكس على طريقة وتنوع البرامج للمكونين وبالتالي الرفع من مقدراتهم وكفاءاتهم⁽²⁾.

فتح المشرع الجزائري المجال للترشح للانتخابات المحلية، بحيث لم يشترط أن يكون المترشح للانتخابات المحلية منتظماً إلى حزب سياسي، الأمر الذي يمنح السلطة التقديرية للأحزاب في ترشيح مناضليها أو غير مناضليها في القوائم التي تعدها، في حين كان من المفترض أن يسعى الحزب لتكوين مناضليه لغرض التجسيد الفعلي لمشروعه السياسي في إطار المجالس الشعبية المحلية

(1) - سميرة جبادي، مرجع سابق، ص 162.

(2) - المرجع نفسه، ص 163.

المنتخبة، قصد تعود المناضل قبل أن يصبح منتخبا محليا على تحمل المسؤوليات وكذا تمكنه من تقنيات التسيير والتشعب بفكرة ضرورة تحقيق المصلحة العامة واستمرارية مؤسسات الدولة⁽¹⁾.

إن غياب الدور الأساسي للأحزاب في مجال تكوين المواطن سياسيا وتنمية قدراته في الثقافة السياسية والديمقراطية راجع إلى عدة عوامل وأسباب ذات طبيعة داخلية في مجملها، أدت في النهاية إلى عدم وضوح البرامج السياسية للأحزاب الموجودة في الجزائر، بل إن معظمها يفتقد ذلك، حيث تتجه الأحزاب إلى تزكية الأشخاص القادرين على حصد الأصوات وضمان الحصول على أكبر عدد من المقاعد، بصرف النظر عن مدى قدرتهم وكفاءتهم، وبدون أي اعتبار لسلوكهم وأخلاقياتهم، بل يتم تزكية بعض المترشحين المتورطين والمساهمين في تقشي وتنامي الظواهر الاجتماعية المشينة كالمحسوبية والرشوة وغياب الأخلاق العامة وضعف الحس الوطني بناء على معيار واحد وهو المال⁽²⁾، وبالتالي كيف يعقل أن يباشر منتخبين من هذا الصنف الشؤون العامة ويتعاملوا معها بنوع من المسؤولية والشفافية؟

كما أن المشرع الجزائري أقر إمكانية الترشح عن طريق القوائم الحرة، ما يطرح العديد من التساؤلات حول التكوين السياسي للمترشحين الأحرار، خاصة أن عدد القوائم الحرة غير المزكاة من الأحزاب السياسية من المفترض أن تزداد ارتفاعا في كل استحقاقات محلية نتيجة نفور المواطن من العمل الحزبي، كما أن التعديلات التي جاء بها قانون الانتخابات لسنة 2016 أصبحت تلزم جميع المترشحين للانتخابات المحلية بجمع التوقيعات باستثناء الحالتين المنصوص عليهما في المادة 73 من قانون الانتخابات.

ولهذا يتوقف ضمان منتخب محلي مكوّن سياسيا على إصلاح الوضع السياسي الهزيل الذي تعيشه الأحزاب السياسية حتى تستطيع هذه الهيئات إعداد قيادات قادرة على الاضطلاع بالمهام المحلية، فلا يمكن إلزام المشرع بضرورة العدول عن فكرة الترشح الحر دون تقويم هذا الوضع⁽³⁾، والوصول إلى أحزاب سياسية قادرة على تكوين مجتمع سياسي حضاري أو طبقة سياسية قادرة على رفع تحديات التسيير المحلي، وعليه فالمشرع العضوي مطالب اليوم بضرورة إعادة النظر في أحكام قانون الأحزاب السياسية وفرض شروط معيارية من شأنها استقطاب النخب والقضاء على الرهانات الشخصية والحزبية الضيقة⁽⁴⁾.

(1) - فايّزة يوسف، مرجع سابق، ص 218.

(2) - عماد أركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 282.

(3) - للتفصيل في التجربة الجزائرية في مجال الأحزاب ومتطلبات إصلاحها راجع في هذا الصدد: محمد الصالح بن شعبان، نظام الأحزاب السياسية والتجربة الجزائرية في التعددية الحزبية، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013-2014، ص 113 وما بعدها.

(4) - يوسف، فايّزة، المرجع السابق، ص 219.

إن مسؤولية الأحزاب السياسية تتحدد من خلال مستويين⁽¹⁾:

المستوى الأول يظهر من خلال مسؤولية تدخل الحزب بكل موضوعية وشفافية عند إسناد المهام واختيار المناضلين المعنيين بالترشح، من خلال اعتماد معايير تجمع بين الوفاء للالتزامات الحزبية من جهة، ومن جهة أخرى بين الكفاءة الوظيفية والأخلاقية لمرشحيها، بما يمكن المنتخب من أداء دوره ومواجهة خبايا التسيير المحلي. وتزداد أهمية هذا المستوى عند وضع رؤساء القوائم الذين سيتولون مهام القيادة في حالة الفوز بالرهان.

أما المستوى الثاني فيتعلق ببناء علاقة صحيحة بين الحزب ومنتخبيه يحكمها التزام أخلاقي قوامه تحقيق المصلحة العامة، ذلك أن طبيعة العمل الجماعي وما تقتضيه من مبادرات يومية ومعالجات لسيل مطالب السكان لا بد أن يتم وفق برنامج الحزب المعد مسبقاً والذي على ضوئه تم منحهم الثقة من طرف المواطنين.

وبصفة عامة تبقى برامج الأحزاب السياسية فيما يخص التكوين وتأطير المنتخبين لا تتعدى أن تكون مجرد شعارات تظهر في المناسبات الانتخابية لتختفي بعد ذلك، ما لم يتم إصلاح التجربة الجزائرية في هذا المجال نهائياً وفق أسس مضبوطة تكفل إنشاء مؤسسات حزبية صحيحة.

ثانياً: ضمان التكوين الإداري الدائم للمنتخب المحلي

إن الانخراط الحقيقي للمجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية يشترط وجود منتخب مؤهل ثقافياً وأخلاقياً للقيام بواجبه على أحسن وجه، غير أن البلوغ إلى هذا النموذج من المنتخبين لا يتوقف عند ضمان منتخب مكون سياسياً وذو مستوى علمي عالي، بل يتطلب ضمان تكوين دائم للمنتخب يمكنه من الاطلاع على خبايا التسيير وكل المستجدات، فالتكوين إذاً هو السبيل الوحيد لتحسين أداء العمل الجماعي وتجاوز السلبيات والمعوقات التي تعترض تجربة تطوير اللامركزية، باعتباره يضمن للمنتخب مواكبة التقدم الذي تعرفه المؤسسة الجماعية على صعيد التنظيم والاختصاصات⁽²⁾.

وإذا كانت مفاهيم التكوين متعددة رغم كونها تنصب في مجرى واحد، يهدف أساساً إلى تنمية القدرات والمهارات والسلوكيات لدى الأفراد⁽³⁾، فإن الجماعات، وبصرف النظر عن ذلك في حاجة إلى تكوين منتخبيها؛ فالتكوين هو صفة المنظمات الحديثة التي تحرص على مواكبة كل تغيير في

(1) - سميرة جبادي، مرجع سابق، ص ص 163، 164. وكذلك: جمال منصر، (دور الأحزاب السياسية في التنمية في العالم الثالث)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011، ص 426 وما بعدها.

(2) - محمد لحموشي، مرجع سابق، ص 156.

(3) - Renaud Sain Saulieu, **Sociologie de l'entreprise**, presse de science politique et Dalloz, paris (France), 1997, p 65.

المجالات التكنولوجية والإدارية، فبدون قوة بشرية متطورة وقادرة على استيعاب التغيير لن تستطيع تحقيق أهدافها، كما أن أهميته تكمن في تحسين قدرات المنتخب وتنمية مهاراته، وبالتالي المساهمة في تحسين المستوى الاقتصادي والاجتماعي داخل الجماعة⁽¹⁾.

لقد تطرقنا سابقا إلى وضعية تكوين المنتخب المحلي في الجزائر وأهم الإجراءات التي قررها المشرع في هذا الصدد، وأفضينا إلى عدم فعاليتها وأهم العراقيل القانونية والتنظيمية التي حالت دون تفعيل آلية تكوين المنتخب المحلي، ولهذا وجب التفكير في خطط عملية مستعجلة قصد الرفع من المستوى التأهيلي للمنتخبين، وذلك بإنشاء معاهد ومراكز مكلفة بمهمة تكوين المنتخبين ووضع مناهج علمية هادفة، تأخذ بعين الاعتبار مختلف مستويات المنتخبين، وكذلك الانفتاح على الجامعة والاستفادة من بحوثها ودراساتها، لكن قبل كل شيء يجب أن تتوفر إرادة حقيقية عند المنتخبين فهو الحل الأول والمهم لجميع تلك الإجراءات⁽²⁾.

ومن أهم المواضيع التي يجب تأخذ حيزا كبيرا في التكوين مجال التشريع، فلا يكفي تعديل القوانين أو تحيينها بما يتلاءم وتطور المجتمع، وإنما يستلزم الأمر تأهيل منفيها وتكوينهم وتلقينهم مستجدات هذه القوانين، إذ ما الفائدة من إسناد اختصاصات مهمة للمجالس الشعبية المحلية، إذا كان القائمون على تسييرها يجهلون هذه المهام وطبيعتها⁽³⁾.

وكذلك من بين مواضيع التكوين، تلقين المنتخب تقنيات الانفتاح على الشركاء المحليين، لأنهم اليوم أصبحوا مطالبين بالدخول في شراكات مختلفة مع جميع الفاعلين، إما بشكل أفقي مع الدولة والمؤسسات العمومية الوطنية، أو عمودي مع المجالس المحلية الموازية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، فالتوجه اليوم قائم على أساس الشراكة والتعاقد وتقاسم الأدوار، كما لا بد أن يعطى لموضوع الديمقراطية التشاركية في الدورات التكوينية الموجهة للمنتخبين أهمية خاصة، لأن التواصل مع المواطن يعد من بين مؤشرات نجاح تسيير الشأن العام المحلي ومدى انفتاح المنتخبين المحليين على الساكنة المحلية والتواصل معهم، فالسلوك القديم الذي ساد لفترات طويلة في اعتبار الساكنة مجرد أداة مناسباتية يتم اللجوء إليها في فترة الانتخابات قصد الحصول على الأصوات بات من اللازم تجاوزه، كما أنه لا يمكن تفعيل التسيير الجوّاري دون تكوين المنتخب في هذا المجال باعتباره من أهم مرتكزاته⁽⁴⁾.

(1) - عماد أركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، مرجع سابق، ص 144.

(2) - سميرة جبادي، مرجع سابق، ص 520.

(3) - محمد لحموشي، مرجع سابق، ص 157.

(4) - سميرة جبادي، المرجع سابق، ص ص 518، 519.

الفرع الثالث: تكريس الرقابة السياسية الخارجية على المنتخب المحلي

لقد بات لزاما على الجزائر أن ينهض بالممارسة والرقابة السياسية على المجالس الشعبية المحلية، وذلك بالتشجيع والتحفيز وتوفير الشروط والظروف الملائمة للفعل الرقابي المحلي، وتشكل الرقابة السياسية مسألة ذات أولوية وأهمية، وفائدة أكيدة في تجويد التسيير العمومي المحلي وحفظ المال العام، لكنها في الواقع ظلت غير مستوفية لشروطها الذاتية والموضوعية، فهي بشكل عام تزداد قوة وضعفا بحسب درجة الوعي السياسي والقانوني في المجتمع.

تعتبر الرقابة السياسية الخارجية على المنتخبين بالمجالس الشعبية المحلية إحدى متطلبات ممارسة العهدة الانتخابية بنجاح، فبواسطتها يمكن ضمان فعالية المجالس المنتخبة وقدرتها على أداء أدوارها، وتتمثل أبرز تجلياتها في رقابة الأحزاب على منتخبيها في المجالس (أولا)، حيث من خلال هياكلها النظامية وبوسائلها التنظيمية، قد تمارس نوعا من الضغط على المنتخبين المنتمين لها لحملهم على فعل معين أو التراجع عنه مواءمة وملاءمة لخلفياتها وقناعاتها، كما تتمثل أيضا في رقابة الناخبين على المنتخبين (ثانيا)، إذ عن طريقها يفترض في الناخب المحلي تتبع ومراقبة أفعال وتصرفات أعضاء الهيئة المنتخبة إثر تسييرهم للشؤون المحلية، فالساكنة المحلية هي الأدرى والأكثر تفهما لاحتياجاتها وأولوياتها، ومن ثم كان لزاما على الهيئات المحلية استمرار استشعار تلك الأولويات والتعرف عليها، وعلى مشكلات المجتمع المحلي واحتياجاته باستمرار.

أولا: رقابة الأحزاب على منتخبيها بالمجالس المحلية

إن رقابة الأحزاب على منتخبيها في المجالس الشعبية المحلية مسألة لا خلاف حول مدى إمكانيتها وأهميتها، وجدوى ممارستها فالأحزاب السياسية إذا كانت مطالبة بتأطير المنتخبين وتأهيلهم، وتخريج الكفاءات المنتشعبة بالحس الوطني، والقدرة على تسيير الشأن العام المحلي، فإنها من باب أولى وأحرى منحها سلطة رقابة سلوكيات وتصرفات منتخبيها والعمل على تقييمها وتقويمها باستمرار⁽¹⁾، ولعل المشرع الجزائري في هذا الصدد أغفل هذه المسألة حينما عدد أدوار ومهام الأحزاب في قانون 2012⁽²⁾، وبالتالي فإن تحسين تجربة الجزائر في مجال الأحزاب لا بد أن يقترن بمنح هذه الهيئات هذا الاختصاص.

إن تجويد العمل المحلي وردع كل التصرفات السلبية التي قد تصدر عن المنتخب والتي تفتح المجال واسعا لتدخل سلطة الوصاية، يقتضي أن تسعى الأحزاب إلى ضبط تصرفات منتخبيها، حتى

(1) - شادية فتحي وإبراهيم عبد الله، الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية، منشورات المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان (الأردن)، 2005، ص 40.

(2) - انظر: المواد من 11-13 من القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، عدد 2، بتاريخ 15 جانفي 2012، ص 12.

لا يقع ما من شأنه أن يؤثر على صورة الحزب لدى الناخبين والمواطنين بصفة عامة، أو الأكثر من ذلك حتى لا يتفشى الفساد الإداري والمالي بالجماعات المحلية فتضيع الحكامة ومصالح المواطنين بتواطؤ مباشر أو غير مباشر من الأحزاب السياسية نفسها⁽¹⁾.

لقد برزت في الساحة السياسية الجزائرية العديد من المظاهر التي تبرز غياب الثقافة السياسية لدى المواطن الجزائري وتعبّر عن مدى ضعف الأحزاب الموجودة في الساحة الجزائرية، ومن أبرزها ظاهرة الترحال السياسي -التجوال السياسي-، فهذه الظاهرة بما تعنيه من تغيير الانتماء السياسي، وبالتالي تغيير القناعات والاختيارات، تؤثر بشكل أو بآخر على السير العادي للمجالس الشعبية المحلية، والكثير من النماذج الموجودة في هذا المجال والتي أقدم فيها المنتخبين عن تغيير توجههم بعد فوزهم بمقعد في المجلس.

إن الترحال السياسي، ورغم كونه أحيانا ترحالا واعيا، ويعبر عن ضيق الأفق السياسي داخل تنظيم معين، وسيطرة أقلية على القرارات، وغياب الديمقراطية والشفافية والالتزام في إدارة شؤون بعض الأحزاب الأمر الذي يشكل عاملا أساسيا نحو هجرة حزب معين والانتقال إلى حزب آخر، فإنه في المقابل يعتبر أمرا غير أخلاقي، فالشخص المنتخب يفترض فيه أن يحترم أصوات الناخبين، فهؤلاء حينما صوتوا عليه يفترض فيهم أنهم اختاروه لانتمائه لحزب معين ولكونه يمثل برنامجا سياسيا معيناً، ويحمل قيما معينة، لهذا فكل تغيير لهذا الانتماء يعني بشكل صريح التكرار لكل ما تم تقديمه للناخبين من وعود وبرامج أثناء الحملة الانتخابية، كما يكشف أحيانا عن طابع انتهازي مصلي، وأحيانا أخرى يبين عدم الوعي بالمفهوم الحقيقي للممارسة السياسية⁽²⁾.

اتجهت العديد من الدول المقارنة إلى ردع هذه الممارسات السلبية⁽³⁾، بما فيها المؤسس الدستوري الجزائري الذي أشار في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 إلى ظاهرة تغيير الانتماء السياسي، والذي نص على تجريد المنتخب من عهده في حال تغيير انتمائه طوعا، غير أنه قصر

(1) - عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 98.

(2) - المرجع نفسه، ص 99.

(3) - أطر المؤسس الدستوري المغربي هذه المسألة حيث نص في الفصل 61 من دستور المغرب لسنة 2011، على أن: "يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين، كل من تخلى عن انتمائه السياسي، الذي ترشح باسمه للانتخابات...". وأكد القانون التنظيمي رقم 11-29 المتعلق بالأحزاب السياسية المغربية هذه المسألة في المادة 20 منه، وهو ما يعتبر مسألة جد إيجابية من شأنها أن ترتقي بالعمل السياسي في المغرب، ومن شأنها أن تساهم بشكل واضح في القضاء على ظاهرة الترحال السياسي التي تنتشر بعد كل استحقاق انتخابي لتفرغ العملية الانتخابية من قيمتها التعاقدية مع المواطن. لمزيد من التفصيل، راجع: كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية -شرح وتحليل-، مرجع سابق، ص 81.

هذا الإجراء على منتخبى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، الأمر الذي يستبعد المنتخب المحلي من هذا النص⁽¹⁾، ما يدفعنا إلى التساؤل عن سبب هذا الاستبعاد؟

ثانيا: تعزيز رقابة الناخبين على المنتخبين في المجالس المحلية

باستقراء نصوص قوانين الجماعات الإقليمية في الجزائر، نستشف حرمان المواطن من أي سلطات رقابية اتجاه المنتخبين، وبالتالي تظهر الحاجة إلى ضرورة تنظيم هذه المسألة وكفالة حق المواطن في الرقابة على المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية، وتعد آلية تقديم العرائض التي سنحاول أن نفصل فيها لاحقا عند التطرق إلى آليات تعزيز الديمقراطية التشاركية، من أهم الوسائل التي يجب على المشرع تكريسها للمواطن، حيث يمكن بموجبها أن يقدم المواطن عريضة تقضي بمسألة رئيس المجلس أو أحد المنتخبين عما ارتكبه من أفعال قد تمس بالمصلحة العامة.

وفي هذا الإطار يرى بعض الباحثين أن اعتراف المشرع للمواطن بصفة الناخب، واختيار ممثلين عنه يسهرون على تسيير شؤونه، يجب أن يتبعه اعتراف بسلطة المواطن في المطالبة بعزل المنتخب الذي يثبت فشله في التسيير، ذلك أن إقرار حق المواطن في المطالبة بالعزل القضائي للمنتخب من قبل الناخب الحامل لأدلة دامغة على سوء التسيير أو عدم المشاركة في التسيير، من شأنه أن يحفز المنتخبين على المبادرة وتحسين أدائهم وربما سيكون خيارا بديلا للمشرع يعوض به عن تشديد الوصاية على المجالس المحلية⁽²⁾. ويرى الأستاذ سليمان محمد الطماوي في هذه المسألة أن تمتع المواطن بحق عزل المنتخب أو المطالبة بذلك قد يولد ضغطا على المنتخبين، ويدع بهم إلى الرضوخ غير المسؤول للمواطن ذو النفوذ في منطقتهم⁽³⁾.

وعموما، تعد رقابة المواطن على المنتخبين على أهمية بالغة فهي من بين الآليات الرقابية الكفيلة بضمان النزاهة إذا توافرت شروطها وظروف ممارستها وكفلها المشرع بالشكل اللازم للمواطن، حيث تستطيع بفعل قريها الوقوف عن جوانب القصور ومواطن الفساد والممارسات المنحرفة بفعالية، والفرق كبير بينها وبين الأنماط الرقابية الأخرى، والتي قد تفتقر في بعض الأحيان إلى الحيادية والشفافية، وقد تخضع في بعض الحالات لضغوط المسؤولين والمنتفعين من الفساد.

حاولنا في هذا المطلب وضع الآليات والميكانيزمات التي من شأنها الارتقاء بالمنتخب المحلي، والوصول إلى مجالس شعبية محلية ذات كفاءة عالية قادرة على تجاوز كل الإشكاليات الناتجة عن

(1) - نصت المادة 117 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 23، على أن: "يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهده الانتخابية بقوة القانون".

(2) - نسيمه قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 349.

(3) - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 57.

ضعف المورد البشري المنتخب، غير أن تحسين أداء المجالس الشعبية المحلية يقتضي كذلك إعادة النظر في العنصر البشري المعين وتقوية كفاءته، والتعامل مع مستخدمي الجماعات الإقليمية وفق مقاربات جديدة من شأنها البلوغ إلى مستخدم كفاء قادر على التسيير وتدارك نقائص المنتخب المحلي.

المطلب الثالث: تميم المورد البشري المعين بما يضمن تجاوز قصور المنتخب المحلي

إذا كان مستوى كفاءة المنتخبين المحليين من المحددات الكبرى للرفع من منظومة المجالس الشعبية المحلية، فإن مدى جدارة الموارد البشرية المعينة على المستوى المحلي بمختلف أصنافها يعتبر أيضا من المسببات الرئيسية إما لتحسين أداء الهيئات المحلية أو وفقدان النجاعة ومن ثم تشديد الرقابة والوصاية، لأن الموظفين المحليين هم الذين يسهرون على التسيير الفعلي لمصالح الجماعات المحلية، سواء تعلق الأمر بتقديم خدمات إدارية للمواطنين، أو بالمساهمة في بناء دينامية وحركية محلية تساهم بشكل مباشر في التنمية المحلية⁽¹⁾.

لما كانت الجماعات الإقليمية تقوم على المزج بين العنصرين المنتخب والمعين، فإن إصلاح الأول لا يمكن أن يكتمل دون تميم الموظف المحلي، خاصة بعد تسجيلنا لجملة من النقائص في هذا الصدد وأفضينا إلى نقص المورد البشري على مستوى الجماعات الإقليمية كما وكيفا، ولهذا يقتضي الأمر السعي نحو تقوية المورد البشري المحلي (الفرع الأول)، والعمل على ضمان التكوين المستمر لهذه الفئة من أجل تمكينها على استيعاب مختلف التقنيات الجديدة في التسيير (ثانيا)، غير أن تجاوز التأثيرات السلبية لضعف المورد البشري، يتطلب أخلة العمل الإداري المحلي (ثالثا).

الفرع الأول: ضرورة تأهيل مستخدمي الجماعات الإقليمية

إذا كان المجلس المنتخب يتداول ويخرج بقرارات فإن تطبيقها بنجاح يتوقف على المستخدم المحلي، وأمام ضعف وهشاشة المنتخب كفاءة وسياسية، ونقص المستخدمين كما وكيفا، وأمام الفرق الشاسع الموجود بين المورد البشري المحلي -منتخب وموظف- ورجال السلطة المركزية كان من الطبيعي أن تشدد الرقابة الوصائية ومن الطبيعي أن تخرج عن أهدافها وإطارها المتعارف عليه.

هذا ويعتبر من نافل القول التأكيد على أن الموظفين المحليين قد أصبحوا في الآونة الأخيرة الأداة التنفيذية الأساسية في مجال التسيير المالي والإداري، ومختلف ميادين التنمية المحلية، فالمنتخب المحلي مهما كان مستواه الثقافي والعلمي والسياسي، إلا أنه لن يستطيع الاضطلاع بكل

(1) - علي أمجد، (الموارد المالية والبشرية للجهة: مقومات أساسية للمركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد 74، ماي-جوان 2007، ص

المهام لوحده⁽¹⁾، وانطلاقاً من هذا لا يمكن الحديث اليوم عن إصلاح واقع المجالس المحلية وخدماتها وعلاقتها بالمواطن، دون الحديث عن الموظف الجماعي، كون أن الجهاز الإداري يقوم بوظيفته ارتكازاً على خطط وتعليمات المجلس المحلي، وتحت مراقبة الرئيس التسلسلي للموظفين، أيضاً كون المجلس لا يستطيع تسيير مصالح السكان وتنفيذ برامجه دون وجود إدارة جماعية مهيكلية ومنظمة وموظفين أكفاء⁽²⁾.

إن استعادة الجماعات الإقليمية من رأسمال بشري حديث ومؤهل، للاضطلاع بما يعهد إليها من وظائف ومهام، وكذا رأسمال بشري جيد استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وموارد تتوفر على ملكة التحليل والتخطيط، وذات قدرة كبيرة في التواصل مع المواطنين⁽³⁾، من شأنه أن يساهم في تطوير الإدارة المحلية، ويضمن نجاعة وظائفها وتكميل كل نقائص المنتخب المحلي وكل مواطن العجز التي يظهر فيها ضعف المنتخب.

ومن هنا، وجب توفير المناصب الوظيفية اللازمة لسير المصالح المحلية، فقد سجلنا سابقاً النقص الكمي لعدد مستخدمي الجماعات الإقليمية خاصة على مستوى البلديات، كما يجب إعادة النظر في الطرق التقليدية للتوظيف، حتى لا تصبح في جوهرها مجرد فعل ارتجالي لاحتواء الانعكاسات المستقلة للبطالة، دون الاستفادة من ضرورة الربط بين هذه العملية وحاجيات التنمية المحلية، وبالتالي عوض أن يكون الموظف أداة نوعية تساهم في التقدم والإصلاح، يكون مظهراً من مظاهر ملئ المكاتب دون فائدة⁽⁴⁾.

ودائماً في إطار السعي نحو الرفع من مردودية الموظف المحلي، وجب الاهتمام بجملته من القضايا التي تكون لصيقة بمساره المهني، وفي مقدمتها تحفيزه مادياً ومعنوياً، وذلك بمضاعفة الأجر ومختلف التعويضات الأخرى والاستفادة من مكافآت إضافية عن التقاني في العمل أو عن إنجاز عمل معين⁽⁵⁾.

(1) - علي أمجد، مرجع سابق، ص 285.

(2) - سميرة جبادي، مرجع سابق، ص 521.

(3) - حفصة الرمحاني، التدبير الاستراتيجي للتراب والمخططات الجماعية للتنمية أية آفاق وأية رهانات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة (المغرب)، 2014-2015، ص 367.

(4) - عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة الرباط (المغرب)، 2001-2002، ص 196.

(5) - كريم الشكاري، (تعاون وشراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_ 2015، ص 67.

إن توفر الجماعات الإقليمية على أجهزة كفأة يبقى أمراً ضرورياً حتى تكون قادرة على معالجة جميع المسائل المتخصصة التي تواجه المجالس المنتخبة، وذلك عن طريق تقديم المشورة لها سواء في مجال وضع السياسة المحلية، أو في مجال تنفيذها بكفاءة، كما أن تطبيق مقارنة عصرنة المرفق المحلي وإدماج التكنولوجيا الحديثة في التسيير في إطار مقارنة الإدارة الإلكترونية والتي سيتم فيها التفصيل لاحقاً لا يمكن أن يكتب لها النجاح دون موظف محلي مؤهل.

وفي الأخير يمكن القول أن تجاوز السلبيات الموجودة حالياً والتي أضعفت مردودية المستخدم المحلي، لا يتوقف فقط على الرفع من مستوى الوظيفة الجماعية وعصرنة الإدارة المحلية، والنهوض بالعنصر البشري الكفاء وإقرار الحوافز المادية والمعنوية فقط، بل يتطلب إخضاع الجهاز الإداري للمجالس الشعبية المحلية لسلطة رئيس المجلس، فإذا كان المشرع حالياً أقر هذا المبدأ لرئيس البلدية⁽¹⁾، فإنه في المقابل جعل من الجهاز الإداري للولاية تحت سلطة الوالي⁽²⁾، وبالتالي لا بد من تحويله إلى رئيس المجلس الولائي حتى يتسنى للهيئة المنتخبة التحكم في هذا الجهاز والاستفادة منه في مقارنة التنمية المحلية.

الفرع الثاني: النهوض بتكوين الموظف المحلي

أصبحت أهمية التكوين الإداري ضرورة ملحة أكثر من أي وقت مضى، لأنها مسألة مرتبطة حالياً بالقدرة على الوجود والاستمرار في سوق المنافسة مع الانفتاح الذي تعرفه كل الدول في إطار العولمة، فالجودة وحسن تدبير الوقت أصبحا من الضروريات في القطاعين العام والخاص.

إن عملية تطوير الإدارة المحلية وتنمية القدرات المهنية للموظفين وتأهيلهم للتكيف مع التحولات التي يعرفها مجال التسيير الإداري المحلي، هو أمر تقتضيه ظروف التنمية الشاملة للجماعات، عن طريق نهج سياسة تتسم بالاستراتيجية في التكوين وذلك بتحويل هذا الأخير من تكوين من أجل الاستهلاك إلى تكوين من أجل الاستثمار، أي جعل التكوين ينسجم مع المعطيات الحالية والمستقبلية للمجالس المحلية، من خلال جعله يهدف إلى تكوين الموظف وتقوية قدراته ومطابقتها مع مجال عمله وتخصصه، وتوجيهه إلى الجانب التقني والتخصصات الجديدة من أجل تأهيله على استيعاب مختلف التقنيات التي يعرفها مجال التسيير، وكذا مختلف التحولات الداخلية والخارجية المؤثرة على نجاح أداء الجماعات الإقليمية⁽³⁾.

(1) - المادة 125 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 19.

(2) - المادة 127 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 20.

(3) - سميرة جبادي، مرجع سابق، ص 528.

نظم المشرع الجزائري مسألة تكوين مستخدمي الجماعات الإقليمية أفضل من تأطيره لتكوين المنتخب المحلي⁽¹⁾، كما أنشأ خمسة مراكز ومعاهد مخصصة لهذه المسألة، غير أننا سجلنا العديد من الملاحظات في هذا الشأن والتي أدت إلى عدم فعالية التكوين الموجه لموظفي الجماعات الإقليمية⁽²⁾، أبرزها عدم تعميم التكوين على جميع الموظفين ومحدوديته، كما أن التكوينات المنظمة كانت لفترات متباعدة ولم تكن بشكل دوري ومستمر وشامل لجميع الفئات والولايات.

يصطدم نظام التكوين المستمر بمشكلة الموظفين المطلوب تكوينهم وتنمية مهاراتهم، فهذه المشكلة تتصل بعدم إمكانية إقناع الموظفين من مستوى القيادات للمشاركة في دورات التكوين، ومرجع ذلك إلى الصورة التقليدية التي اتسم بها التكوين، ولهذا يتعين أولاً تغيير هذه النظرة وإقناع الموظف بأن التكوين هو أداة للتنمية الإدارية وتطوير السلوك وليس مجرد إجراء روتيني وقانوني لا غير⁽³⁾.

كما أن النهوض بتكوين الموظف والعمل على مسيرته لكل المستجدات القانونية والتكنولوجية والآليات الحديثة للتسيير، يتطلب من جعل التكوين أمر إلزامي يشمل كل المستخدمين حسب تخصصهم وطبيعة المهام المسندة إليهم، ذلك أن ترك المسألة لاختيار الموظف الذي يقرر حضوره من عدم ذلك، أو منح السلطة في هذا المجال للرئيس الإداري في اختيار الموظفين المعنيين، يفرغ هذه الآلية من مضمونها⁽⁴⁾.

إن اعتبار التكوين كعملية اختيارية ليست لها أي انعكاس على الوضعية النظامية للموظف يترتب عنه ضعف المهارات وتقادمها، وبالتالي لا بد من جعلها أمراً دورياً إلزامياً، كما أن نجاح التكوين المتعلق بالموظفين يتطلب زيادة عدد المعاهد والمراكز المخصصة لهذا الشأن، ذلك أن إنشاء مراكز جهوية في خمسة ولايات د يحرم الكثير من مستخدمي المجالس المحلية من هذه المسألة نتيجة اصطدامها بالعديد من العراقيل وفي مقدمتها بعد المسافة.

كما يستوجب اليوم أن يتجه التكوين إلى توظيف الجانب التطبيقي أكثر من الجانب النظري، لأن مجال العمل يرتبط بما هو واقعي، لهذا يمثل التكوين التطبيقي النموذج الأكثر إفادة ونفعاً بالنسبة للموظف، وهذا يرتبط بتجهيز المراكز التكوينية بكل التجهيزات الضرورية التي تسهل عملية التواصل ما بين المكون والموظف الجماعي، وبالتالي يتم التمرن على ما هو واقعي عوض الغوص في دروس

(1) - انظر المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، مصدر سابق، ص 05.

(2) - انظر: المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 07-313 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 95-59 المتضمن إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، مصدر سابق، ص 07.

(3) - حفصة الرمحاني، مرجع سابق، ص 372.

(4) - المرجع نفسه، ص 373.

نظرية لا تتطابق مع واقع وإكراهات العمل. وفي نفس السياق لا ينبغي أن يقتصر التكوين على المعارف والمعطيات الصرفة بل يجب أن يتعداها إلى بعض الميادين الجديدة والتقنيات الحديثة، ولاسيما المتعلقة بالمجال المالي وتقنيات التواصل⁽¹⁾.

تظهر الحاجة أيضا في هذا الصدد اعتماد تقييم حصيلة التكوين، حيث يجب أن يتبع كل برنامج تكويني تقييم لاحق يحدد أهم النتائج المحققة وأهم آثاره على الموظف، ومدى استجابة الطاقات الحاضرة لبرنامج التكوين، كما أن المجالس المحلية حاليا لا تتحكم ولا تشارك في بناء وبلورة سياسة التكوين فيما يخص البرامج والأهداف، لهذا فهي تقبل بما تقترحه الوزارة الوصية، وهو ما أدى إلى تغييب هذه السياسة، وبالتالي لا بد من إسناد مسألة التكوين وبرامجه للمجالس المنتخبة حتى تتسنى مراقبة نتائجه وتقييمه بشكل فعلي.

وعليه، فإن سياسة تكوين مستخدمي الجماعات الإقليمية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار واقع الإدارة المحلية وتعمل على تحقيق مجموعة من النقاط يمكن حصرها في ما يلي⁽²⁾:

- إسناد مهام تحديد برامج التكوين وأهدافها للمجلس المنتخب، حتى تتطابق سياسة المجلس مع الجهاز الإداري،

- وضع برامج تحدد حاجيات التكوين، وفق مخططات استراتيجية تهدف إلى الرفع من الكفاءة.

- نهج سياسة ترمي إلى التعاون وإقامة نوع من الشراكة ما بين الجامعات والمعاهد العليا للتعليم والجماعات المحلية⁽³⁾، حتى يمكن تزويد هذه الأخيرة بأطر متخصصة في مجال تسيير الشأن العام المحلي.

- الانفتاح على مراكز التكوين الدولي لتبادل الخبرات والاستفادة من التجارب الرائدة في هذا المجال.

إن التكوين يعتبر حلقة جوهرية في العمل الإداري، على عاتقه تتحقق المردودية والإنتاجية نظرا لمسايرة الموظف للتغيرات والمستجدات، فتحقيق التكامل بين الاختصاصات وتعزيز وتطوير الوسائل والطاقات لمن شأنه أن يجعل من المجالس الشعبية المحلية أداة فعالة قادرة على الرفع من مردوديتها.

(1) - سميرة جبادي، مرجع سابق، ص 529.

(2) - انظر: المرجع نفسه، ص 532.

(3) - اتجهت العديد من دول العالم إلى إسناد مسألة تكوين الجهاز الإداري إلى الجامعة، ومن بين هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر الجامعات مراكز للتدريب والتكوين، ومن أمثلة ذلك: كلية هارفارد للدراسات العليا في الإدارة العامة. للتفصيل حول سياسة الدول في مجال تكوين الموظفين، راجع: خليل اللواح، دور الإدارة العمومية في تحسين مناخ الأعمال في المغرب، دار السلام للطباعة، الرباط (المغرب)، 2018، ص 207 وما بعدها.

الفرع الثالث: وضع ميثاق أخلاقي يحكم الوظيفة المحلية

إن الحديث عن الحوكمة الرشيدة على مستوى المجالس الشعبية المحلية دون التعرّيج على البعد القيمي لهذا المفهوم في التصرف العمومي، يعد مفهوما قاصرا وغير كامل، ذلك أن تحقيق الحوكمة المحلية لا يقتصر على أبعاد بشرية ومالية وتقنية ومؤسسية فحسب، بل يشمل معها وقبلها مجموعة من المبادئ والقيم التي تركز الأخلاقيات الإدارية والتي يجب أن يتحلّى بها العنصر البشري -منتخب ومعين- على مستوى هذه الهيئات.

يعد التخليق⁽¹⁾ مدخلا رئيسيا للإصلاح الإداري، ومرتكزا أساسيا لكل المبادرات الإصلاحية، ذلك أن معظم مظاهر القصور والاختلالات التي تشوب الإدارة تعزى في الأصل إلى انحطاط الأخلاق أو غيابها، ولقد أصبح مبدأ التخليق وإعادة الاعتبار للأخلاق انشغال أساسي لجميع الدول والمجتمعات بعد تجذر ظاهرة الفساد بالإدارة العمومية عموما، والإدارة المحلية خصوصا، حيث تسود مجموعة من السلوكيات والممارسات غير الأخلاقية نذكر منها الرشوة واختلاس الأموال واستغلال النفوذ والمحسوبية إلى غير ذلك من مظاهر الفساد وأشكاله⁽²⁾.

إن هذا القصور في الجانب الأخلاقي بالجماعات الإقليمية يضرب في العمق كل المجهودات التنموية ويؤدي إلى إهدار جزء كبير من الموارد والرفع من تكلفة الأنشطة الاقتصادية والتجارية، بالإضافة إلى زعزعة النسيج الاجتماعي والاقتصادي الذي يتسبب في نفور المستثمرين وتكريس

(1) - يمكن القول أنه ليس ثمة تعريف دقيق وموحد لمصطلح الأخلاقيات، غير أن هناك شبه إجماع أن أخلاقيات المرفق العام يقصد بها المنظومة التي تتشكل من الضوابط والمبادئ التي تضبط تسيير وتدبير الشأن العام وتوجه الحياة الإدارية والممارسة المهنية للموظف العمومي، أو بعبارة أخرى هي مجموعة السلوكيات والمسلكيات التي يقوم بها الموظف في إطار عرفي وقانوني. انظر: محمد بوكطوب، مرجع سابق، ص 72.

- تجدر الإشارة أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عرفت الأخلاقيات في مسودة قواعد السلوك للموظفين العموميين، وكذا في مشروع مدونة الأدبيات والأخلاق للموظفين العموميين المسؤولين عن منح الصفقات العمومية، بأنها: "مجموعة من المبادئ الأخلاقية المكملة للقواعد القانونية في حال تطبيقها من العون العمومي، تسمح بالتصرف بأحسن طريقة ممكنة في احترام الذات والآخرين وبكل إدراك". وتجدر الإشارة أن النص الأصلي منشور باللغة الفرنسية على موقع الهيئة.

-Voir le **Code de conduite de l'agent public et Projet de code d'éthique et de déontologie des agents publics chargés de la passation des marchés publics**, Organe national de prévention et de lutte contre la Corruption, Algérie, Sur le site: <http://www.onplc.org.dz/images/ONPLC/fran%20C3%A7ais/code%20de%20conduite.pdf>, consulté le 16/05/2019. Dispose: « **l'éthique**: Ensemble des valeurs et des principes à connotation morale ou civique auxquels adhèrent les membres d'une organisation et qui servent de guide à un individu ou à un groupe afin de l'aider à juger de l'adéquation de ses actions et ses décisions ».

(2) - محمد بوكطوب، مرجع سابق، ص 72.

الأزمة بين الإدارة والمواطن، ومن ثم أضحى تنمية البعد الأخلاقي بالمرفق العام هاجسا رئيسيا يقتضي القيام بعدة إصلاحات تستهدف بالأساس وضع ميثاق أخلاقي يحكم الوظيفة المحلية من خلال تحديده لأدبيات السلوك الإداري والقيم الأخلاقية والقواعد التي توضح مسؤوليات وواجبات الإدارة والموظف إزاء العموم.

استجابات العديد من النظم القانونية لهذه المسألة إيمانا منها بأهمية وضع مدونات ومواثيق تحكم أخلاقيات الوظيفة العمومية نظرا لدورها الأساسي والذي لا يمكن تجاوزه، والمشرع الجزائري بدوره ألزم بضرورة وضع مدونات السلوك من أجل تخليق العمل الإداري إلا أنها لم تصدر لغاية اليوم رغم توفر الإطار التشريعي (أولا)، ولهذا تظهر الحاجة إلى ضرورة الاهتمام بهذه المسألة والتسريع في وضع ميثاق أخلاقي يحكم العمل المحلي نظرا للآثار الإيجابية التي يمكن أن تترتب على هكذا إجراء والذي يهدف بالأساس إلى تكريس الالتزام الأخلاقي (ثانيا).

أولا: المنطلق القانوني لمدونة الأدبيات والأخلاقيات⁽¹⁾

إن رهان التخليق هذا وإشاعة ثقافة الفضيلة والنزاهة في تسيير الشأن العام، يمثل منذ سنوات المقاربة الجديدة في عديد من الدول لمجابهة أزمة التصرف العمومي ومحاربة الفساد في مختلف مظهراته، وترجع خلفيات توجه الدول إلى إصدار مدونات الأخلاق والسلوك التي تحكم الموظف العمومي إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 والتي اقترحت على الدول ضرورة وضع هذه القواعد السلوكية خاصة بعد فشل النصوص القانونية على كبح جماح الفساد، حيث نصت المادة 8 من الاتفاقية في فقرتها الثانية على أن: "...تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق، ضمن نطاق نظمها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية"⁽²⁾.

(1) - استخدم مصطلح مدونة الأخلاق لأول مرة على مستوى المؤسسات الاقتصادية الخاصة، حفاظا على السمعة الحسنة للشركات، ومن أهم التعريفات المقدمة لها نجد: "مدونات الأخلاق عبارة عن وثيقة تصدرها الشركة، تتضمن مجموعة من القيم والمبادئ، ذات العلاقة بما هو مرغوب فيه وما هو غير مرغوب فيه من السلوك، وعادة ما تعبر هذه المدونات عما ينبغي أن يكون من تصرفات..."، انظر: مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 117.

(2) - في ظل استفحال الفساد وفي إطار البحث عن سبل معالجة هذه الظاهرة، وضعت الأمم المتحدة صكا عالميا اعتبر الأول والوحيد الملزم قانونا لمكافحة الفساد، وقد اعتمدت الجمعية العامة الاتفاقية في أكتوبر من سنة 2003، ودخلت حيز النفاذ في 14 ديسمبر 2005، وقد صادقت عليها أغلب دول العالم على غرار الجزائر التي صادقت عليها في 2004، انظر على التوالي: - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي:

وتماشيا مع هذه الاتفاقية، نص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على ضرورة تعزيز الالتزام الأخلاقي للموظفين العموميين، من خلال إلزامه لضرورة وضع ميثاق أخلاقي، حيث نصت المادة السابعة منه، على: "من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات ذات النشاطات الاقتصادية، على تشجيع النزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية"⁽¹⁾.

بعد مرور أكثر من عشرة سنوات من صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ونصه على ضرورة تخليق العمل الإداري ووضع مدونة تحكم أخلاق وسلوك المورد البشري على مستوى المؤسسات العمومية بما فيها المجالس المنتخبة، إلا أن هذه المدونة الأخلاقية لم تصدر بعد رغم أهميتها في تقويم سلوك الموظف والمنتخب المحلي، ولهذا نتساءل عن سبب هذا التأخير؟ وعن المبررات التي تقف وراء عرقلة وضع هذه المدونة، خاصة بعد أن تبين أن أهم أسباب الفساد وسوء التسيير هو انحطاط الأخلاق؟

نرى في هذا الشأن، إلزامية أن يحذو المشرع الجزائري حذو العديد من التشريعات المقارنة التي أولت مسألة الأخلاق أهمية خاصة وسارعت إلى وضع ميثاق أخلاقي يحكم العمال داخل المرافق العمومية سواء كانوا منتخبين أو معينين، بما فيهم المشرع التونسي والذي أصدر الأمر المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي في أكتوبر 2014، والتي نصت على ضرورة التزام جميع الأعوان العموميين من مختلف الأصناف والرتب الإدارية ومهما كان موقعهم الوظيفي، العاملين بمختلف مصالح الدولة المركزية والجهوية والمحلية والعاملين بمختلف الجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية بالاطلاع على هذه المدونة والامتثال لقواعدها، ويمضي العون العمومي إثر انتدابه على تسلمه لنسخة من المدونة وإطلاعها عليها وذلك في جدول يمسك للغرض⁽²⁾.

وتجدر الإشارة مجددا، أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قدمت مشروعين في هذا الصدد أحدهما يتعلق بقواعد السلوك للموظفين العموميين والآخر يتضمن اقتراح مشروع مدونة

- المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 25 أبريل 2004، ص 12 وما بعدها.

(1) - المادة 7 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 14، بتاريخ 8 مارس 2006، ص 6.

(2) - انظر: الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 90، بتاريخ، 7 نوفمبر 2014، ص 3081.

الأدبيات والأخلاق للموظفين العموميين المسؤولين عن منح الصفقات العمومية في سنة 2013⁽¹⁾، إلا أنها تبقى مجرد اقتراحات دون فعالية، تحتاج إلى تدخل المشرع ووضع ميثاق أخلاقي عام يحكم كل الموارد البشرية.

ثانيا: أثر إصدار وثيقة السلوك والأخلاق على العمل المحلي

إن تفشي الفساد وسوء التدبير له دوافع عديدة بعضها موضوعي يتعلق بالمحيط الذي ينشط داخله الفاعلون ومنها السياسية والاقتصادية والتربوية، وبعضها ذاتي مرتبط بطبيعة الشخص الذي يفتر للقيم الأخلاقية وثقافة المواطنة ليميل إلى الأنانية والبحث عن الكسب السريع بكل الطرق في سبيل تحقيق رغباته وإشباع شهواته وضمان مصالح ذاتية على حساب المصلحة العامة، هذا الفساد وعلى تعدد أسبابه يكون عادة مدخلا للاستبداد السياسي ومعه تغيب العدالة الاجتماعية وتهدر الأموال العمومية دون مردودية ولا جودة⁽²⁾، هنا تكون أهمية الحوكمة الرشيدة في بعدها القيمي كحل من الحلول للخروج من وضعية المورد البشري المحلي وضمان نزاهته، من خلال إحاطة المسار المهني للموظف والعهدة الانتخابية للمنتخب بمنظومة قيمية توجه سلوكه وتضمن تحسين تصرفاته نحو الأصلح.

إن خدمة المرفق العام وإصلاحه لا تحتاج فحسب إلى الهياكل والتنظيمات والأطر التشريعية، بل تحتاج أيضا إلى نظام قيمي وميثاق أخلاقي يجتمع حوله مختلف الفاعلين من أجل تحقيق التنمية المستدامة، هذا الميثاق يوفر إطارا لحماية المورد البشري من جهة، ويرشد سلوكه وينظم العلاقات التي ينسجها في بيئة العمل من جهة أخرى، وتتضمن مجموعة من المبادئ والقيم والمعايير ذات وظيفة توعوية وإرشادية وتوجيهية، تهدف إلى ضمان احترام القانون وتؤمن الالتزام بقيم النزاهة والشفافية والمساءلة والحياد من قبل الموظف والمنتخب.

إن وضع مدونة أخلاقية رامية إلى تكريس منظومة قيمية تحدد قواعد ومبادئ سلوكية تسمو بالعلاقات المهنية وتنمي الأداء وتحسن المردود، من شأنها معاضدة المنظومة القانونية التي يخضع لها المورد البشري، مما يكفل تحمل المسؤولين مسؤوليتهم على نحو يستجيب لانتظارات المواطنين وتطلعاتهم لخدمة عمومية نزيهة، خالية من كل أوجه الخروقات، وباعثة على الثقة والطمأنينة بين الهيكل العمومي والمواطن.

(1) - انظر: موقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.onplc.org.dz/index.php/fr/home-fr-fr-7>، تاريخ الاطلاع: 2019/05/16.

(2) - توفيق الغنای، الحوكمة الرشيدة في مجال إبرام الصفقات العمومية، مقال من كتاب: الدستور والمرفق العام والحكامة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سايدل، سوسة (تونس)، 2016، ص 327.

تتجسد العلاقة الجدلية بين القانون والأخلاق، فالتكريس القانوني للحوكمة الرشيدة، يعتبر محاولة من واضعي القانون للتأهيل الأخلاقي للمطالبين بتفعيل القانون، بحيث يجب أن تؤكد هذه المدونة صراحة وبمضمون شامل على كل المبادئ الأخلاقية التي يتطلبها حسن تسيير الشأن العام، ومنها مبادئ النزاهة والشفافية والحياد في إطار سيادة القانون واحترام الحقوق والحريات⁽¹⁾، ولا يمكن أن تكون هذه المبادئ ذات جدوى إلا بتوفر ضمانات معاضدة لها وضرورية⁽²⁾.

من الضمانات التي يجب أن تشير إليها المدونة، حماية العون العمومي خلال مساره المهني من كل المؤثرات التي قد تحيد به عن الأخلاقيات الإدارية، إلى جانب تمكينه من حقوقه التي تضمن له العيش الكريم، إذ أن الوضعية المهنية المتردية قد تهيئ له المجال للخروج عن متطلبات الأخلاقيات الإدارية، طوعا أو استجابة للمغريات المادية، كما أن هذه الوضعية تؤول مباشرة إلى سوء التسيير.

ولكن ما هي فعالية هذه المدونات وما هي قيمتها القانونية ومدى إلزاميتها ونجاعتها في تحسين أداء المورد البشري وتقويم سلوكه؟

الحقيقة أن هذه الفكرة تندرج ضمن استراتيجية تأصيل القيم الأخلاقية في التعامل الإداري كثقافة وسلوك مترسخ يفترض لأن يكون طوعيا لا قهريا بموجب نصوص قانونية زجرية، وفي إطار إحياء الضمائر والتخفيف من شكلية القوانين في صياغة العلاقات داخل المجتمع لتبنى على التربية بالأساس لا على القهر القانوني.

إن نجاح هذه المدونة في تحقيق أهدافها يرتبط أساسا في تجسيد كل المقترحات السابقة والتي قدمناها بخصوص إصلاح المورد البشري، لأن فعاليتها يرتبط بمدى تأهيله وتكوينه مهنيا مما يعينه على فهم واحترام القوانين ويذكره بمتطلبات مسؤوليته في جانبها التقني والقيمي، فكلما كان حرفيا

(1) - ذهب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى هذا الاتجاه، ونصت في وثيقة مشروع قواعد سلوك الموظفين على العديد من المبادئ التي يتعين على الموظف الالتزام بها على غرار السرية المهنية والشفافية والحياد. - Voir le **Code de conduite de l'agent public**, Op.cit, Dispose: « Des règles de conduite: ... **Le respect de la loi**: Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent public veille au respect de la loi et à la légalité de ses actes... **Intégrité et probité**: L'agent public doit s'acquitter avec probité de ses devoirs envers l'administration et le public... **Du secret professionnel**: L'agent public est lié, dans le cadre de sa fonction, par l'obligation de réserve et du secret professionnel. Il lui est interdit de divulguer ou de communiquer toute information et/ou fait confidentiels, relatifs au travail dont il dispose ou auxquels il a eu accès dans l'exercice de ses fonctions et ce, aussi bien à l'intérieur de l'institution qu'à l'extérieur... **De la transparence**: La transparence est une donnée essentielle de l'activité publique et administrative, elle procède de l'application des lois et de la réglementation. L'exercice aisé du contrôle par les organes habilités représente le gage de cette transparence... ».

(2) - توفيق الغناوي، مرجع سابق، ص 328.

ومتكنا من وظيفته كلما كان أقرب للسلوك الإداري السليم، مما يسهل عليه استيعاب هذا النوع من المواثيق.

و ضمان فعالية هذه المدونة لا يقتصر على وضع مبادئ وقواعد السلوك وتوفير الضمانات اللازمة لحماية المورد البشري بل يجب أن تتضمن المدونة الجانب العقابي ببعديه التأديبي والجزري، من خلال ترسيخ مبدأ إقرار المساءلة وتقييم الأداء على جميع أعمال وأنشطة الإدارة المحلية، والتنصيب على اعتماد مبدأ التشهير بعد الإدانة النهائية وضبط مفهوم السر المهني تقاديا للغلو في التعاطي معه، الأمر الذي من شأنه أن يجعل الموظف المحلي يلتزم بالوثيقة السلوكية⁽¹⁾.

إن تمتع المجالس الشعبية المحلية بالاستقلالية الكافية، واضطلاعها بمجموعة من الصلاحيات التي تطل كل المجالات المحلية، يقتضي توفر الوسائل اللازمة والضرورية لمباشرة هذه المهام، وفي مقدمتها العنصر البشري الكفاء، ولهذا نرى ضرورة إصدار الميثاق الأخلاقي الذي يحكم كل من يضطلع بمهام داخل مؤسسات الدولة سواء كانوا منتخبين أو معينين، ويجب تضمين هذه المدونة بديباجة تحدد المعنى العام لمدونة الأخلاق والهدف الرئيسي منها ومجال تطبيقها، كما يجب أن يتحصل المنتخب المحلي على نسخة منها عند أول اجتماع يعقده المجلس المنتخب، كما تمنح نسخة من الميثاق لجميع المستخدمين، وهو ما يكفل إطلاع المورد البشري على المبادئ التي تحكم الوظيفة المحلية وجميع حقوقه وكذا طبيعة الجزاءات التي قد يتعرض لها في حال إخلاله بالتزاماته أو خروجه عن الأخلاق العامة في التسيير.

وختاما، يمكن القول أن إصلاح التركيبة السياسية للمجالس الشعبية المحلية وإيجاد أغلبية مستقرة على مستوى هذه المجالس، من شأنه أن يحسن وضعية هذه الهيئات، ويبعدها عن هاجس الانسدادات والصراعات، كما أن الاهتمام بالمورد البشري المحلي وبكفاءته سواء المنتخب أو المعين من شأنه أن يهيئ الأرضية اللازمة للعصرنة ولتحسين أداء المجالس الشعبية المحلية.

إن أهمية البعد المحلي في التنظيم الإداري الجزائري يتطلب بذل المزيد من الجهد، وتبني مجموعة من الإصلاحات القانونية والسياسية تتوافق مع مقاربة الإصلاح ضمن منظومة جامعة وموحدة، تلتزم بتوضيح الاختصاصات شكلا ومضمونا وتضبط حدود المتدخلين في التسيير المحلي، ضمانا لسير المجالس المنتخبة بشكل مستقل، مع مراعاة مسألة الرقابة على هذه المجالس وعقلنة تدخل سلطات الوصاية.

(1) - محمد بوكطب، مرجع سابق، ص 73.

المبحث الثاني: تكريس ضمانات التسيير اللامركزي للمجالس الشعبية المحلية

بعد إصلاح كل السلبات التي كانت تشوب النظام الانتخابي وتشكيل مجالس منتخبة مستقرة، تكون الكفاءة معيارا لها والمصلحة العامة هدفها، والوصول إلى نخب محلية قادرة على تحمل المسؤولية والاضطلاع بأدوارها السياسية والاجتماعية والاقتصادية بالشكل اللازم بعيدا عن الصراعات الشخصية وظاهرة اللامبالاة، تظهر الحاجة بشكل جلي إلى تفعيل التسيير اللامركزي ومنح الوحدات المحلية حرية التسيير.

تقتضي مبادئ التسيير اللامركزي تمتع المجالس الشعبية المحلية بمهام أصلية لا يمكن للدولة أو ممثليها المحليين ممارستها أو المساهمة في ممارستها بشكل مباشر، وكذا تدعيم المجالس بصلاحيات تقريرية تمكنها من مباشرة مهامها بحرية، ومتابعة تنفيذها بعيدا عن سلطة الوصاية، كل ذلك في إطار توفير الضمانات الدستورية والقانونية الكفيلة بتجديد العلاقة بين الدولة والجماعات الإقليمية (المطلب الأول)، كما تتطلب مسألة تفعيل الأداء إصلاح النقائص المسجلة على الديمقراطية التشاركية بما يضمن مجالس تساهمية تجسد تطلعات المواطن (المطلب الثاني).

ساهمت الوصاية بشكل كبير في تقييد المجالس المحلية وتثبيط إرادتها، وجعلت منها فاقدة الأهلية، وقصرت صلاحياتها على الجانب الشكلي والإجرائي لا غير، وبالتالي لا بد من إعادة النظر في طبيعة الرقابة المفروضة على هذه الهيئات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تدعيم لامركزية اتخاذ القرار على المستوى المحلي

إن تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الأمر بنية الدولة في تفعيل مبدأ التدبير الحر، فتوفر الإرادة السياسية لدى السلطة المركزية تستدعي قبل كل شيء إعادة النظر في النصوص الدستورية والقانونية المحددة لمركز المجالس الشعبية المحلية داخل التنظيم الإداري للدولة، وتبيان الجانب الإداري والمالي الذي تؤديه هذه الهيئات بدقة مع توفير الضمانات اللازمة، التي تضمن عدم تداخل الاختصاصات وتعسف السلطة المركزية نظرا لعدم وضوح المهام (الفرع الأول).

إن تجاوز المركز الشكلي الذي تحظى به المجالس المحلية حاليا، والذي ترجع في ظلله السلطة التقريرية في مجملها لجهة الوصاية وإن تمتعت بها الوحدات المحلية فهي لا تتجاوز المجالات المحددة في القانون، يتطلب مدها بكل الوسائل القانونية وفي مقدمتها سلطة اتخاذ القرار، التي تكفل تدخلها الفعلي ومواجهة المسائل المستعجلة بقرارات منفردة دون الرجوع إلى السلطة المركزية وبعيدا عن الإجراءات المكبلة بقيد الرقابة (الفرع الثاني)، ومن ثم لا بد من تقوية الدور التنفيذي للمجالس المحلية من خلال وضع العديد من الآليات تحت تصرفها من أجل ضمان البلوغ إلى سلطة محلية تسهر على تلبية حاجيات المواطنين بكل حرية واستقلالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تبيان المركز الدستوري للمجالس المحلية لاسيما من الجانب الوظيفي

لمواجهة المشكلات المتعلقة بالعلاقات المركزية والمحلية، وتحقيق التوازن بين دور الحكومة المركزية في تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية، وضمان تنفيذ السياسة العامة بكفاءة، وبين إتاحة القدر الكافي من المرونة وحرية اتخاذ القرار للوحدات المحلية، فإن ذلك يتطلب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات المجالس المحلية، بحيث يكون معروفا ما الذي ينبغي عليها أن تؤديه، وما لا يدخل في اختصاصها ويدخل في نطاق اختصاص الهيئات والمؤسسات المركزية، وعلى ضوء ذلك تسهل عملية الرقابة والمساءلة⁽¹⁾.

وعليه فإن عملية الإصلاح تنطلق؛ من تعزيز المركز الدستوري للجماعات الإقليمية (أولا)، ومن ثم ضبط الاختصاصات بناء على مبادئ الدستور (ثانيا)، كآلاتي:

أولا: توفير الحماية الدستورية للجماعات الإقليمية

اكتفى المؤسس الدستوري بالإشارة إلى الجماعات الإقليمية باعتبارها جزء من التنظيم الإداري للدولة، مخصصا بذلك ثلاثة مواد تناولت بشكل عام مقومات الإدارة المحلية الجزائرية، وهما المواد 15، 16، 17 والتي اكتفت بتحديد الهيئات التي تدخل ضمن الجماعات الإقليمية، والنص على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، تاركا بذلك بقية المسائل للتشريع، في حين اتجهت أغلب الدول على غرار المغربية منها، من خلال دساتيرها الحديثة إلى إعطاء مكانة دستورية متميزة للجماعات الإقليمية، حيث خصص المؤسس الدستوري التونسي بابا بكامله للسلطة المحلية حيث تضمن كل ما يتعلق بهذه الهيئات خاصة استقلاليتها واختصاصاتها⁽²⁾، كما أولى المشرع الدستوري المغربي مكانة هامة للجماعات الترابية المغربية من خلال إفرادها بباب مستقل يحدد الركائز الأساسية التي تضمن استقلاليتها خاصة على مستوى الاختصاصات⁽³⁾.

يعد الدستور مرجعا أساسيا لتعميق اللامركزية وتنظيم العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية وتقادي مسألة تنازع الاختصاص، وكذلك في توسيع وتدقيق صلاحيات المجالس المنتخبة وجعلها

(1) - محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية (مصر)، 2005، ص 401، 402.

(2) - انظر أحكام الباب السابع من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، تم الاطلاع عليه على موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.iort.gov.tn>، تاريخ الزيارة: 2019/07/04.

(3) - انظر: الباب التاسع من الظهير الشريف رقم 1.11.91 المتضمن تنفيذ نص الدستور، مصدر سابق، ص 3622 وما بعدها.

شريكا حقيقيا وأساسيا في عملية التنمية⁽¹⁾، ولهذا يعتبر ضبط مركز المجالس المحلية في وثيقة الدستور أهم أولويات مقاربة الإصلاح، ولا يمكن في ظل غيابه عن تجاوز التعارض التقليدي بين التداخل في الاختصاص الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات العمومية⁽²⁾.

عزف المؤسس الدستوري الجزائري عن حماية المركز الدستوري للجماعات الإقليمية، ولم يشر إلى كيفية تنظيم مجال السلطات المحلية وعلاقة الجماعات الإقليمية مع جهة الوصاية وكذا الصلاحيات والاختصاصات، وتنازل بالمقابل عن ذلك لصالح التشريع دون سند دستوري يعقد على ضوءه البرلمان اختصاصه في تنظيم الجماعات الإقليمية، وبالرجوع إلى قوانين البلدية والولاية نجدها في مجملها تستند إلى نص المادة 140 -المادة 122 قبل تعديل 2016- من الدستور التي تحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية⁽³⁾، وبتصفحها لا نجد أي بند فيها يتعلق بالجماعات الإقليمية ما عدا إشارة المؤسس فيها إلى التقسيم الإقليمي للبلاد في المطة العاشرة من منها، وهو ما لا يمكن إدخال مجال الإدارة المحلية ضمنه، لأن التقسيم الإقليمي يتعلق بالحدود الجغرافية للبلديات والولايات ويتم تنظيمه بقانون مستقل عن قانون البلدية والولاية.

وعلى هذا الأساس لا بد من أن يحذو المؤسس الدستوري الجزائري حذو أغلب التشريعات المقارنة، ويعطي للجماعات الإقليمية مكانتها الدستورية ضمن السلطات العمومية للدولة، من خلال وضع المبادئ الأساسية التي تحكم هذه الهيئات سواء في تسييرها أو اختصاصاتها وكذا استقلاليتها، ومن ثم لا بد من إدراج مجال الجماعات الإقليمية ضمن القوانين العضوية، حتى تخضع هذه القوانين للمطابقة الإجبارية السابقة مع الدستور.

ثانيا: إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات

كرس المشرع الجزائري اختصاصات الجماعات الإقليمية في شكل معمم ولم يوزعها بينها وبين السلطة المركزية، فبالرجوع إلى قانون البلدية نجد أن المشرع أطلق من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وأكثر من المجالات التي يمكن له التدخل فيها، وفي المقابل تقل الآليات القانونية التي يستعملها لممارسة هذه الاختصاصات، نظرا لجعل ممثل الإدارة المركزية -الوالي- محرك السياسة المحلية وصاحب القرار النهائي نتيجة ما تمنحه له الوصاية من سلطات.

(1) - عبد الرفيع زنون، (مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا، العدد الثاني، فيفري 2019، ص 33.

(2) - كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية -شرح وتحليل-، مرجع سابق، ص 173.

(3) - كان جدير بالمشرع أن يستند عند تنظيمه للإدارة المحلية بنص المادة 141 من الدستور -123 قبل تعديل 2016- التي تحدد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية، ومن بين المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية مجال تنظيم السلطات العمومية وعملها، وبالتالي يمكن إدراج الجماعات المحلية في هذا الصدد والذي يعتبر أقرب من مجال التقسيم الإقليمي.

أناط قانون الولاية بالمجلس الشعبي الولائي العديد من الصلاحيات والاختصاصات التي تطل كل ما هو محلي ولكن دون فعالية، فكل هذه الاختصاصات شكلية فقط لأنه عمليا ترجع عملية ممارستها للوالي بداية من إعداد جدول أعمال الاجتماع إلى غاية تنفيذ المداولات.

إن تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية وتمييزها عن اختصاصات الدولة يظل من أهم الإشكاليات التي يطرحها الاستقلال الوظيفي، ولتجاوز هذه المشكلة لا بد من الأخذ بمبدأ التفريغ⁽¹⁾ وإقراره ضمن أحكام الدستور مثلما أخذت به أغلب الدساتير المقارنة في مجال تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على غرار تونس والمغرب⁽²⁾، وبمقتضى هذا المبدأ تكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى صاحبة الاختصاص ولا يمكن للوحدة الأعلى التدخل إلا في حالة عجز الوحدة الأولى⁽³⁾.

وتبعا للاستقلال الوظيفي يجب أن تتوفر مجالس الجماعات المنتخبة على اختصاصات فعلية وحقيقية، يرجع أمر تنظيمها للقانون على حد تعبير المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 8 أوت 1985 المتعلق بكاليدونيا الجديدة⁽⁴⁾، وبالتبعية لا يمكن للدولة أو ممثليها التطاول على اختصاصات الجماعات المحلية أو منعها من ممارسة اختصاصاتها.

ارتكازا على مبدأ التفريغ⁽⁵⁾، وعلى ضوء ذلك تقسم وظائف المجالس المحلية على النحو التالي:

أ- الاختصاصات الذاتية: وفي إطار هذه الاختصاصات يجب إعادة النظر في الصلاحيات التقليدية الممنوحة للمجالس المحلية بموجب القوانين الحالية والتقليص منها مع التركيز على المهام الأساسية التي وجدت لأجلها هذه المجالس مما يسمح بتقاضي التداخل وتضارب الصلاحيات، كما يتم إسناد مهام جديدة للجماعات الإقليمية، تستجيب لتطوير اللامركزية وتضمن أجود الخدمات بأقل

(1) - التفريغ: كمصطلح مقابل لمفهوم الثانوية الفاعلة، ويعني أن السلطة العليا في الدولة لا يمكن أن تتدخل إلا إذا أبانت السلطة الأدنى (الشخص) عن عدم قدرتها أو عجزها. كما يتضمن المفهوم أيضا فكرة الإسعاف، وهو يقوم على فكرة التدخل الذي يوحى بحق التدخل ليس المفروض ولكن الواجب القيام به. راجع كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية - شرح وتحليل -، مرجع سابق، ص 173، 174.

(2) - انظر: الفصل 134 من دستور الجمهورية التونسية لسنة 2014، مصدر سابق. وكذلك الفصل 140 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، مصدر سابق، ص 3623.

(3) - أحمد أبعون، مضمون ونطاق مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 39.

(4) - Voir la D.C.C.F n° 85-196 DC du 08 aout 1985, sur la Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85196DC.htm>, consulté le 13/05/2019.

(5) - سيدي مولاي أحمد عيلا، (مقاربة نقدية للقوانين التنظيمية الترابية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_ 2015، ص 32.

تكلفة⁽¹⁾، وتشمل الوظائف الخاصة بالجماعات الإقليمية كل الوظائف التي تتعلق بتقديم الخدمات اليومية للمواطن كالتزويد بالمياه، وضمان سلامة الأشخاص والممتلكات والطرق، وتحفيز الأنشطة الاقتصادية وكذلك إعداد برنامجها التنموي واختيار مشاريعها التنموية.

ب- الاختصاصات المشتركة مع الدولة: يمارس هذا الصنف من الاختصاصات من طرف المجالس المحلية بشكل تعاقدى مع الدولة، إما بمبادرة من هذه الأخيرة أو بطلب من المجلس المنتخب، واعتمادا على مواردها الذاتية، حيث تتولى كل واحدة تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية⁽²⁾.

وتتصب اختصاصات المجالس المحلية ضمن هذا المستوى، على التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والمحافظة على البيئة وحماية كل ما يتعلق بها، والاعتناء بالثقافة المحلية والتراث وصيانة آثارها وإنعاش السياحة، مع الاهتمام ببعض الوظائف التي تنقل كاهل الجماعات المحلية حاليا نتيجة تزايد مطالب الساكنة عليها أمام عجز الهيئات المحلية عن أدائها بسبب ضعف إمكانياتها ما يدفع بالدولة إلى التكفل بها لوحدها، باعتبارها مهام محورية، على غرار إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية، إنجاز وصيانة المراكز الصحية، مجال الشبيبة والرياضة، السكن الاجتماعي⁽³⁾.

ج- الاختصاصات المنقولة من الدولة للمجالس المحلية: يقتضي هذا النوع من الاختصاصات مراعاة مبدأ التمايز والاختلاف بين الوحدات المحلية وخصوصية كل منطقة ومتطلبات التنمية على مستوى كل جماعة، كما يقترن هذا النوع من المهام بتحويل الموارد الكافية والمطابقة له من طرف الدولة.

وعليه يمكن القول أن العمل التشاركي بين المجالس والدولة يعتبر بمثابة مقارنة لتحسين التدبير، وتحقيق الأهداف والغايات من خلال توحيد الرؤى والجهود، إذ يسمح بالانكباب على الأولويات وتوفير الوسائل اللازمة، بعيدا عن تعقيدات الوصاية وإقصاء المجالس المنتخبة عمليا، والتكفل التام بكل المشاريع من طرف الدولة والذي كرس عقلية التعويل لدى المنتخب المحلي والتملص من المسؤولية، وبالتالي يبقى التعاون رهان الاستراتيجية التنموية⁽⁴⁾.

(1) - إبراهيم كومغار، (أي مستقبل للحكومة المحلية من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_2015، ص 160.

(2) - سيدي مولاي أحمد عيلا، مرجع سابق، ص 34.

(3) - لمزيد من التفصيل حول الوظائف الواجب توزيعها بشكل تعاقدى بين الدولة والمجلس المحلي، راجع وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 293 وما بعدها.

(4) - رضوان العنبي، (مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011، ص 129.

الفرع الثاني: منح الاختصاص التقريري للمجالس الشعبية المحلية

لا يمكن الاعتداد بوجود نظام لامركزي فعلي بمجرد ممارسة المهام الإدارية الروتينية وكأنها هيئات لتصرف الأعمال، فيما تبقى القرارات الكبرى التي لها أثر على الحياة المحلية من اختصاص إدارات الدولة وممثليها المحليين سواء بموجب القانون أو الرقابة أو الممارسة العملية⁽¹⁾، وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري بفرنسا في قراره الذي أشرنا إليه سابقا والذي جاء بمناسبة نظره في مدى دستورية قانون تطوير منطقة "كاليدونيا الجديدة" Nouvelle-Calédonie مؤكدا على ضرورة ربط التسيير اللامركزي الحر بممارسة مهام فعلية، وأن المجالس المحلية يجب أن تتمتع باختصاصات تقريرية واضحة، أما إذا كانت المجالس لا تتمتع سوى باختصاصات استشارية فلا يمكن في هذه الحالة الحديث عن أي مظهر من مظاهر التسيير الحر⁽²⁾، وعليه يتطلب الاختصاص الفعلي للمجالس المحلية؛ تمتع رؤساء المجالس بسلطة اتخاذ القرار (أ)، وكذا الاعتراف بالحرية التعاقدية لهذه الهيئات (ب).

أولاً: ضمان حق رؤساء المجالس المحلية في إصدار القرارات الإدارية

لا يكفي النص على منح الصلاحيات وإطلاقها دون توفر الوسائل الضرورية لممارستها، ومن أهم الآليات التي تمكن المجالس المحلية من ممارسة هذه الصلاحيات تمتع أجهزتها التنفيذية بسلطة إصدار القرارات الانفرادية في جميع المجالات التي تتعلق بالشأن المحلي، حرصا على استمرارية مؤسسات الدولة وتقديم الخدمة العمومية، ومواجهة كل الإشكاليات الطارئة وتلبية حاجيات المواطنين.

منح قانون البلدية الحالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إصدار القرارات الإدارية في إطار الصلاحيات المعترف بها قانونا لصالحه، حيث يقرر في جميع المسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته، وكذا في مجال إعلان القوانين والتنظيمات الخاصة بالضبطية وتذكير المواطنين باحترامها، كما يتخذ القرارات بقصد تنفيذ مداولات المجلس عند الاقتضاء، بالإضافة إلى تمتعه بسلطة إصدار القرارات بهدف تفويض إمضائه⁽³⁾.

وسع المشرع من صلاحية رئيس البلدية في هذا الصدد لتطال كل ما هو محلي، إلا أنه قيد هذه السلطة بجملة من الإجراءات التي تتركس تبعيته لسلطة الوصاية، حيث ألزم رئيس البلدية بضرورة إرسال قراراته خلال الثماني والأربعين (48) ساعة من اتخاذها إلى الوالي مقابل تقديم هذا الأخير وصل استلام على القرار⁽⁴⁾.

(1) - عبد الرفيع زعنون، مرجع سابق، ص 46.

(2) - Voir la D.C.C.F n° 85-196 DC du 08 aout 1985, **Op.cit**, consulté le 13/05/2019.

(3) - المادة 96 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 16.

(4) - المادة 98 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

إن اشتراط المشرع ضرورة استلام رئيس البلدية وصل استلام القرار من طرف الوالي يثير العديد من التساؤلات، ويدفعنا إلى القول أن إلزام رئيس البلدية بضرورة تبليغ الوالي لا يهدف إلى إعلامه فقط بالقرار، بل يمنح للوالي سلطة فرض رقابة الملاءمة على قرار رئيس البلدية مع إمكانية تعديله أو إلغائه دون الرجوع إلى القضاء، لأن ما يستشف من المادة 2/98 أن تبليغ الوالي هو شرط جوهري لدخول القرار البلدي حيز النفاذ، وما يؤكد ذلك أن المشرع جعل من قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة غير قابلة للتنفيذ إلا بعد مرور شهر من إرسالها للوالي (1).

جرد قانون الولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي من الاختصاص التقريري، وفي المقابل كلف الوالي بمهمة إصدار القرارات باسم المجموعة المحلية من أجل ممارسة الصلاحيات التي هي في الأصل مسندة للمجلس الولائي (2).

يقضي تفعيل التسيير اللامركزي ضرورة الاعتراف بالاختصاص التقريري الكامل لرؤساء المجالس الشعبية المحلية بعيدا عن سلطة الوصاية وتدخل الوالي من أجل مباشرة الصلاحيات المعترف بها للجماعة القاعدية بما يراه المجلس مناسبا لتسيير شؤونه، من خلال إبعاد السلطة التقريرية المعترف بها لرئيس البلدية عن أشكال الرقابة المشددة، وكفالة هذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: الاعتراف بالحرية التعاقدية للمجالس المحلية

عنصر آخر مهم للاستقلال الوظيفي للوحدات المحلية يتعلق بالاعتراف بالحرية التعاقدية للمجالس المحلية والتي لا يمكن للمشرع المساس بها، نظرا لأهميتها باعتبارها من الوسائل القانونية التي تستغلها لممارسة صلاحياتها وتلبية حاجيات السكان وتحسين خدماتها (3)، ومن أهم العقود التي لا بد من المشرع احترام حرية المجالس فيها الصفقات العمومية.

تجسد الحرية التعاقدية للمجالس الشعبية المحلية من خلال تمكين المنتخب المحلي من التعاقد دون قيود ودون إجراءات الرقابة الوصائية، طالما أن المشرع أخضع الصفقة العمومية لنظام رقابي محكم سعيًا منه إلى حماية المال العام من كل أشكال الفساد (4)، وبالرجوع إلى قوانين الجماعات

(1) - المادة 99 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 16.

(2) - المادة 124 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 20.

(3) - أحمد أبعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 40.

(4) - انظر: الفصل الخامس للباب الأول من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص من 38 إلى 45.

- لمزيد من التفصيل، راجع: نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 116 وما بعدها.

الإقليمية نجد أنّ الولايات والبلديات تبرم بموجب التشريع المعمول به صفقات عمومية، إلا أن سلطة المجالس المحلية في هذا المجال تخللتها جملة من الإشكاليات التي قلّصت من حريتها التعاقدية من جهة وألغت حقها في التعاقد من جهة أخرى.

منح المشرع للبلدية حرية التعاقد شكليا فقط، حيث نص على ترأس رئيس المجلس الشعبي البلدي -مثلا تطرقنا سابقا عند التعرض لصلاحياته- اللجنة البلدية للصفقات العمومية وفقا لنص المادة 174 من المرسوم الرئاسي 15-247، كما نص على أنه لا تصح ولا تكون قابلة للتنفيذ صفقات البلدية إلا بعد موافقة رئيس البلدية⁽¹⁾، غير أنه عمليا يتم تمرير مداولة البلدية المتضمنة إبرام الصفقة لمصادقة الوالي، والأكثر من ذلك كلف قانون الصفقات الوصاية الإدارية بضرورة التأكد من أن موضوع الصفقة يدخل ضمن الأولويات المسطرة للقطاع، وكذا التحقق من مطابقة الصفقة التي تبرمها البلدية لأهداف الفعالية والاقتصاد⁽²⁾، مما يجعل من موافقة رئيس البلدية عمليا مجرد إجراء شكلي صوري لا غير.

نفى المشرع حق المجلس الشعبي الولائي في التعاقد وأناط هذه المهمة بوالي الولاية⁽³⁾، وجعل رئاسة اللجنة الولائية للصفقات من نصيب الوالي، رغم أنها تدرس مشاريع الصفقات التي تبرمها الولاية والبلديات والمؤسسات العمومية المحلية، وجعل تواجد المجلس الولائي في هذه اللجنة يقتصر على ثلاثة أعضاء من المجلس ضمن تشكيلتها⁽⁴⁾، مما قد يجعل من المنتخب الولائي عاجز عن تلبية حاجيات الساكنة وترجمة مطالبهم عمليا.

إن الاستمرار في هذا الوضع يؤدي إلى المساس بمبدأ التسيير الحر للمجالس المحلية، فاقتران نفاذ الصفقات العمومية المحلية بموافقة الوصاية على مضمونها يشكل قيودا على الحرية التعاقدية للبلدية، وإنكار حق المجلس الشعبي الولائي في إبرام العقود الإدارية يعد إنكار لوجود خصوصيات محلية متميزة يسعى إلى مباشرتها منتخبيّن اختارهم سكان إقليم معين، وعليه ينبغي تدعيم الاختصاص التعاقدية للمجالس المحلية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن الاعتراف بحق المجالس المحلية في إبرام العقود الإدارية لا يتوقف عند الصفقات العمومية فقط، بل يتطلب كذلك ترك هامش من الحرية لهذه الجماعات للانخراط أو عدم الانخراط- في تكتلات أو مجموعات أو الارتباط مع هيئات أو مؤسسات أخرى في إطار اتفاقيات

(1) - انظر المادة 4/4 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 5.

(2) - انظر: المادة 164 من المرسوم الرئاسي نفسه، ص 40.

(3) - المادة 3/4 من المرسوم الرئاسي نفسه، ص 5.

(4) - المادة 173 من المرسوم الرئاسي نفسه، ص 41.

التعاون الداخلية أو الدولية، كما يمنح حق التعاقد الحر للمجالس الشعبية المحلية صلاحية الشراكة مع القطاع الخاص في تسيير المرافق المحلية في إطار عقود تفويض المرفق العام أو أي صيغة قانونية أخرى، وسيتم التفصيل في هذه المسائل في المبحث الأخير من هذا الفصل باعتبارها من أهم المستجدات التشريعية في الجزائر والتي يعول عليها كثيرا في عصرنة هذه الهيئات.

الفرع الثالث: تقوية الأدوار التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية

إن ثنائية الجهاز التنفيذي والجهاز التداولي تشكل -على غرار ثنائية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على المستوى الوطني- أسس الديمقراطية المحلية، حيث الفصل بين المجلس كجهاز تداولي، والجهاز التنفيذي للهيئة الذي يتم تنظيمه بوضوح بموجب القانون، فالمجلس هو جهاز يدير شؤون الجماعة من خلال دورات عادية ودورات استثنائية متى اقتضت الحاجة وتوفرت الشروط القانونية، ويبت تداوليا بأغلبية الأصوات في المجالات التي جعلها المشرع من اختصاصه ليخرج بقرارات مداولات يتكلف الجهاز التنفيذي بتنفيذها باستخدام كافة الوسائل المقررة له (1)، غير أن الهيئات التنفيذية للمجالس المحلية تعرف العديد من الإشكاليات، حيث يتمتع رئيس البلدية باختصاص تنفيذي شكلي في حين ينتقي هذا الاختصاص لرئيس المجلس الولائي، ما يستدعي دعم استقلالية رئيس المجلس المحلي وتفعيل دوره التنفيذي (أولا)، ومن ثم مد هذه الهيئات باختصاص تنظيمي يمكنها من تسيير شؤونها وفقا لخصوصيتها وفي إطار القانون (ثانيا).

أولا: دعم استقلالية رئيس المجلس المحلي من خلال ضمان حقه في تنفيذ المداولات

يستدعي تطبيق نظام الإدارة المحلية الحرة جعل الاختصاص التنفيذي المحلي أكثر فعالية، من خلال تولي رؤساء المجالس تنفيذ ما توافق عليه الهيئة التداولية من أعمال تدخل في إطار اختصاصاتها، وهذا يعني أن أي قرار يتخذ مهما كان شكله أو مضمونه يجب أن ينفذ من طرف السلطة التنفيذية للمجلس، التي تعتبر وظيفتها الأساسية تنفيذ المداولات (2).

يحتوي المجلس الشعبي البلدي على جهاز تنفيذي يرأسه رئيس البلدية، حيث يتمتع هذا الأخير باختصاص تنفيذ مداولات المجلس المنتخب، غير أن المشرع أخضع أعمال المجلس للموافقة المسبقة من طرف الوالي قبل تنفيذها، مما يجعل الاختصاص التنفيذي لرئيس المجلس البلدي مرهون بموافقة سلطة الوصاية التي تعتبر الفيصل في تنفيذ المداولة من عدم ذلك (3).

(1) - الشريف تيشيت، (السلطة التنفيذية للجهة في التنظيم الجهوي الجديد)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم

الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص 177.

(2) - الشريف تيشيت، مرجع سابق، ص 178.

(3) - انظر: المواد 56، 57، 80 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 12، 14.

يعتبر الوالي الجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾، الأمر الذي يقصي رئيس المجلس الولائي نهائياً من مجال تنفيذ المداولات، ويجعل مركزه مساوٍ لبقية أعضاء المجلس المنتخب والذي ينتهي دوره في التداول والخروج بقرارات تبقى صورية ما لم يصادق عليها ممثل السلطة المركزية ويشرع في تنفيذها، باعتماد كافة الوسائل القانونية والإدارية التي يتمتع بها.

يمثل انتقال السلطة التنفيذية من ممثل الدولة إلى الرؤساء المنتخبين ضرورة من أجل ديمقراطية الشأن المحلي من جهة، وإقرار المسؤولية السياسية للخب المحلية ومساءلتها من جهة أخرى⁽²⁾، كما يعد منح صلاحية تنفيذ مداولات وقرارات المجالس لرؤساء الوحدات المحلية، من أهم الركائز التي يبنى عليها مبدأ التدبير الحر ومن أبرز خصائص اللامركزية الإدارية في بعدها المتقدم، وتتيح هذه الصلاحية كضمانة، اعتراف المشرع الصريح باستقلالية المجالس المنتخبة في القيام بالوظائف والمهام المنوطة بها، دون تدخل من قبل ممثلي السلطة المركزية في الجماعات الإقليمية، إلا في الحدود التي يسمح بها القانون⁽³⁾.

وتتيح هذه السلطة ذات الطابع المحلي، باعتبارها امتداد طبيعي للاختصاصات التي خص بها المشرع المجالس المحلية، لرئيس المجلس ممارسة مهامه من خلال مجموعة من الوسائل القانونية المختلفة لتتبع تنفيذ مداولات الجهاز التداولي دون الحاجة إلى مصالح الدولة، بل إنها تمكنه من ضمانة فعلية ضد التعسفات المحتملة من طرف مفوض الحكومة محلياً⁽⁴⁾.

ويفيد تنفيذ مداولات المجالس المحلية من قبل رؤسائها، منح الأجهزة التداولية للمجلس الصلاحيات التقريرية في بلورة الاختيارات التنموية التي يتطلبها الارتقاء بالوضع التنموي للجماعة الإقليمية، والعمل على تنفيذها، وذلك من خلال إعداد وتتبع برامج التنمية بما يتوافق مع المعالم والتوجهات العامة المحددة على المستوى الوطني⁽⁵⁾.

(1) - نصت المادة 02 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 9، على: "الولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي، والوالي"، وتطبيقاً لذلك جاءت المادة 102 مؤكدة على اضطلاع الوالي بالاختصاص التنفيذي للمجلس.

(2) - Khadija Ennaciri, (Les soubassements de modèle marocain de régionalisation: du pouvoir sur les régions au pouvoir des régions), REMA LD, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat (Maroc), numéro double 129-130, 2016, P 32.

(3) - رضوان زهرو، (التدبير الحر للشأن الترابي)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_2015، ص 9.

(4) - الشريف تيشيت، مرجع السابق، ص 180.

(5) - العربي بجيجة، (القواعد التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_2015، ص ص 45،

من هذا المنطلق، يمكن القول أن الوضع الحالي للوظيفة التنفيذية لرؤساء المجالس الشعبية المحلية هي نتيجة الإكراهات القانونية التي تعيشها المجالس والناجئة عن المحيط السياسي والإداري والاجتماعي، والذي يتسم بضعف دور الأحزاب السياسية، وبتدني كفاءة رؤساء المجالس أنفسهم وبالصرع الانتخابي على رئاسة المجلس وما صاحبها من ظواهر سلبية أثرت على استقرار المجلس وكرست هيمنة الوصاية قانونيا، ولهذا فإنه بعد اقتراح إصلاح النظام الانتخابي يمكن القضاء مبدئيا على هذه المظاهر مما يمنح الحق لرئيس المجلس الشعبي المحلي في التمتع بسلطة التنفيذ الفعلية، حتى يستطيع تنفيذ برنامجه الذي على ضوئه اختاره سكان الجماعة.

ثانيا: إقرار ممارسة السلطة التنظيمية المحلية

من مستلزمات تفعيل نظام التسيير اللامركزي الحر منح المجالس الشعبية المحلية سلطة تنظيمية لتطبيق القانون، وفرض بعض المعايير العامة ضمن مجالها الترابي، وتتصب على اتخاذ القرارات العامة والمجردة التي يتطلبها حسن سير المرافق المحلية بكيفية منتظمة ومضطردة في إطار النصوص التشريعية للدولة، كما قد تهدف هذه السلطة إلى الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث، والتدخل لتنظيم أوجه الحياة العامة في مجالاتها المتعددة عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية عامة⁽¹⁾.

لا تقيد السلطة التنظيمية للمجالس الشعبية المحلية منح الحرية الكاملة لهذه الهيئات في إصدار ما شاءت من القرارات العامة والمجردة وإنما تقيد أن لها حرية في تسيير شؤونها داخل الحدود التي رسمها المشرع وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁽²⁾، فهي مقيدة بإرادة المشرع من جهة وبضرورة ممارستها من طرف المجالس المحلية في حدود نطاق اختصاصها النوعي والإقليمي، فهي تعني السلطة التنظيمية لتطبيق القواعد القانونية وليس سلطة سنّها، رغم كل الجدل الفقهي بخصوص ما إذا كانت مستقلة أم تابعة⁽³⁾.

قصر المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التنظيمية على رئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث يمارس رئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للتشريع، ما يجعلها واسعة وغير محددة النطاق ما يعني أنها قوانين تشريعية أكثر منها تنظيمات تتصب على مجالات تتجاوز المجالات المخصصة للبرلمان كسلطة تشريعية، في حين يمارس الوزير الأول سلطة تنظيمية تهدف إلى تنفيذ القوانين والتنظيمات من خلال إصدار المراسيم التنفيذية⁽⁴⁾.

(1) - عبد الرفيق زعنون، مرجع سابق، ص 34.

(2) - المكي السراجي، السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 57.

(3) - أحمد أبعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 41، 42.

(4) - انظر: المادتين 143 و 2/99، 4 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص ص 19، 28. لمزيد من التفصيل راجع: أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة

تتخصر السلطة التنظيمية المراد إقرارها للمجالس الشعبية المحلية، في مستويين أساسيين، وهما:

أ- تطبيق النصوص التشريعية وكذا النصوص التنظيمية، واتخاذ كافة التنظيمات التي تمكنها من تنفيذ السياسة العامة المحلية في إطار الاختصاصات المسندة لها قانونا، لأن المشرع في بعض الأحيان يتناول صلاحيات المجالس المحلية بمصطلحات عامة أو ضمنية مما يجعل هذا النوع مجالا لإعمال هذه الهيئات لسلطتها بما يتماشى مع خصوصيتها وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون لهذه الوحدات ولا يمكن أن تتعداها⁽¹⁾.

ب- إصدار التنظيمات في مجال الضبط الإداري التي تمكن من الحفاظ على السير العام للمرافق المحلية، وما تجدر به الإشارة أن المشرع اعترف ضمنا بهذا الاختصاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 89 من قانون البلدية، إلا أن هذا الاختصاص يمارس بصفته ممثلا للدولة وليس للمجلس المنتخب، في حين استبعد رئيس المجلس الشعبي الولائي من اتخاذ لوائح الضبط الإداري وأدرجها ضمن اختصاص والي الولاية⁽²⁾.

وعليه، ترتبط فكرة تحسين أداء المجالس الشعبية المحلية وعصرنتها، بتزويد رؤساء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة بسلطة تنظيمية خاصة في حدود اختصاصاتها القانونية أو المقتضى العام للاختصاص المحلي، عن طريق إصدار أعمال وإجراءات ذات طابع تنظيمي، بحيث تشكل السلطة التنظيمية المحلية أداة وشرطا لتجسيد التسيير الحر وتدعيم ركائز النظام اللامركزي، الذي يظل في غيابها فاقدا لأي محتوى عملي، فلكي تدير المجالس المحلية نفسها بكيفية حرة يجب أن تتوفر على وسائل قانونية كافية وفي مقدمتها الاعتراف لها بسلطة تنظيمية في المجالات المحددة من طرف القانون.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى أن دسترة هذا الاختصاص يعد أمرا في غاية الأهمية، حيث يتطلب ضمانها للمجلس المحلي تكريسها وتنظيمها بنص دستوري صريح، نظرا لحساسية هذا الاختصاص الذي يكفل الحق لهذه الوحدات في وضع قواعد عامة ومجردة⁽³⁾ لتحقيق إحدى المستويات التي سبق الإشارة إليها.

لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 397 وما بعدها، خصوصا ص 421، 430.

(1) - عبد الحق بلفقيه، (قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_2015، ص 93.

(2) - انظر: المادة 114 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 19.

(3) - Chavier Geraldine, **Le pouvoir normatif local: enjeux et débats**, L.G.D.J, Extensio éditions, Paris (France), 2011, P 118.

المطلب الثاني: التأسيس لمجالس شعبية محلية تشاركية

إن هذا التوجه الجديد الذي نسعى إلى تحقيقه من أجل البلوغ إلى إدارة محلية حديثة حرة ومستقلة تكون المجالس المنتخبة قوامها وليس إدارة عدم التركيز، يقوم على ثلاث اعتبارات أساسية متداخلة، أولها يتعلق بأجهزة تسيير مستقلة لها صلاحياتها المحددة بدقة والتي تطل كل ما هو محلي ومتعلق بإقليمها بعيدا عن التنازع والتداخل، ويرتبط الاعتبار الثاني بتزويد رؤساء الهيئات التنفيذية بكامل الصلاحيات المتعلقة بالتقرير والتنفيذ، أما الاعتبار الثالث فيرجع إلى أهمية الإشراك المجتمعي في تسيير هذه الهيئات ومن ثم تحقيق أهدافها.

من أهم أسس دولة ما بعد الحداثة تجاوز العلاقة العمودية التي تكون فيها الإدارة في أعلى الهرم وتفرض إرادتها المنفردة على منظورها مما جعل المواطن في وضعية خضوع إزاء الإدارات، والتوجه نحو تكريس علاقة أفقية تتخذ شكل شبكة وتقوم على مبدأ أساسي وهو التفاعل المتبادل بين الإدارة والمواطن، وهذا ما تتطلبه الديمقراطية⁽¹⁾.

إذا كان التعديل الدستوري لسنة 2016 قد وضع تصورا جديدا يلائم التوجهات العصرية للجماعات الإقليمية، وأسس لأحد أهم دعائم الإصلاح وهي تعزيز الديمقراطية التشاركية، فإن تفعيل هذه المقاربة وتجاوز كل التحديات التي اعترضتها منذ التوجه إليها بشكل صريح في قانون البلدية لسنة 2011، يتطلب رؤية جديدة تصبو إلى إعطاء مكانة متميزة للتسيير المحلي التشاركي، وجعله كمدخل لتنفيذ السياسات والبرامج وصياغتها، وتقوم هذه الرؤية على ثلاث مستويات يغلب عليها الطابع العملي والإجرائي، يكمن الأول في إصلاح النصوص القانونية (الفرع الأول)، أما المستوى الثاني فيتمثل في تفعيل دور المجتمع المدني على المستوى المحلي (الفرع الثاني)، وأخيرا لا بد من تأصيل ثقافة الديمقراطية التساهمية من خلال تفعيل دور النخب المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإصلاح القانوني كمدخل لتعزيز الديمقراطية التشاركية

إن عملية تطوير وتدعيم التسيير الجوّاري لا بد أن تمر أولا عبر إصلاح النصوص القانونية المنظمة لها، من خلال إيجاد إطار قانوني قادر على تعزيز التسيير الجماعي للمجالس البلدية والولائية وفي ظل ضمانات دستورية كفيلة بالتجسيد الحقيقي لهذه الآلية، وذلك من خلال التنصيص الدستوري الدقيق لمقاربة التسيير التشاركي (أولا)، ومن ثم لا بد من إصلاح كل النقائص المسجلة على مستوى قوانين الجماعات الإقليمية المتعلقة بفتح المجال أمام المواطن (ثانيا)، لتظهر بذلك الحاجة إلى تعزيز الآليات القانونية التي من شأنها تهيئة السبل لضمان مشاركة فعلية للمواطن (ثالثا).

(1) – Jacques Chevallier, *l'Etat post moderne*, 2ème édition, L.G.D.J, Paris (France), 2004, P 20.

أولاً: التنصيص الدستوري الدقيق للديمقراطية التشاركية

تمت دسترة الديمقراطية التشاركية ضمن المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ليكون المؤسس الدستوري الجزائري قد استخدم هذا المصطلح لأول مرة ضمن أحكام الدستور، غير أن التنصيص على الديمقراطية التشاركية من جانب واحد وهو حث الدولة على تعزيزها على مستوى الجماعات الإقليمية، لا يعد في حد ذاته ضماناً كافية، بل لا بد من التنصيص على مختلف الآليات لتفعيلها وتحديد إطارها بشكل دقيق ومحدد بما لا يترك المسألة للمشروع الذي يمكن أن يجعل منها محلاً للتضييق أو التقييد⁽¹⁾.

إن تعزيز اللامركزية وتكريس الديمقراطية التشاركية ضمن مشروع إصلاحى تساهمي يكون للمواطن دوره في ذلك، يستلزم إعادة النظر في أحكام الدستور وتحديد آليات الديمقراطية التشاركية بما يلزم المشروع باعتمادها جميعاً وبتطوير مسالك قانونية ومؤسسية كفيلة بضمان تفعيل جيد وجدي لهذه المقاربة، وبما يجعل المجالس المحلية المنتخبة ملزمة باعتماد آليات تيسر مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في اتخاذ القرارات وفي المراقبة.

ثانياً: تدارك النقائص التي اعترت النظام القانوني الحالي

لقد سجلنا العديد من الملاحظات على نصوص قانون البلدية باعتباره النص الوحيد الذي أشار فيه المشروع إلى إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية بشكل واضح، واعتبرناها من ضمن أبرز التحديات والعوائق التي وقفت حائلاً أمام تفعيل هذه المقاربة محلياً، وأفضينا إلى القول أن المشروع أغرق معظم الآليات التشاركية الموجودة في قوانين الجماعات الإقليمية بعبارات تعلق تجسيدها عملياً وتجعلها مرهونة بإرادة المجلس المحلي المنتخب وبقيد قانونية أخرى، وبالتالي لا بد من إصلاح تلك الثغرات من خلال التركيز على النقاط التالية:

- إلزام الهيئات المنتخبة من خلال النصوص القانونية بضرورة الأخذ بعين الاعتبار بآراء واقتراحات المواطنين وفي حالة عدم إمكانية ذلك، يجب تبرير وتعليل رفضها حتى يكون للمشاركة أثر فعلي⁽²⁾.

- النص على إلزامية حضور المواطن لاجتماعات المجالس الشعبية البلدية أو على الأقل الأطراف المعنية بالمداولة أو ممثلهم، وذلك من خلال اشتراط نصاب محدد لا بد من توافره في جلساتها، ما يدفع بالمجالس المحلية إلى تكثيف الحملات التحسيسية وزيادة الحملات التوعوية لتحفيز المواطن بأهمية حضور الجلسات، وتستخدم في هذا الصدد كل وسائل الإعلام المحلية المتاحة.

(1) - Michel Raséra, *La démocratie locale*, L.G.D.J, Paris (France), 2002, P 11.

(2) - الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق، مرجع سابق، ص 48.

- قيد المشرع بشكل كبير حضور المواطن لجلسات المجالس الشعبية المحلية، على غرار إلزامه بالصمت طيلة مدة الجلسة، ما ينفي حق المواطن من المشاركة والمساهمة في صنع القرار المحلي، وبالتالي لا بد من وضع الإطار الكفيل بمشاركة المواطن في المناقشات ولو كتابيا، تجنباً للفوضى وفي إطار عدم الإخلال بالسير الحسن لأشغال المجلس.

- إيجاد نظام متكامل من المساءلة والرقابة الشعبية على تنفيذ وتطبيق القرارات التي تصدر عن البلدية، وتكريس حق الإدعاء أمام القضاء لكل ذي مصلحة والمجتمع المدني، مما يوفر حماية تشريعية تضمن حقوق المتعاملين مع الإدارة المحلية⁽¹⁾.

- يلعب الإعلام الإداري على المستوى المحلي دورا مهما وأساسيا، لهذا على المشرع أن يوليهِ الاهتمام اللازم، من خلال توسيع مجال تطبيقه ووضع قواعد واضحة وشاملة تضمن تجسيده، وإلزام البلدية بضرورة إعلام المواطنين إعلاما جديا ودقيقا وكاملا ومنتظما في الوقت نفسه، وتعزيز الهياكل والوسائل الضرورية التي تضمن مثل هذا الإعلام، خاصة الوسائل التكنولوجية الحديثة⁽²⁾.

- إدراج الديمقراطية التشاركية ضمن أحكام قانون الولاية، بعد إصلاح المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي فإن ذلك يكفل له بأن يصبح قاعدة لا تقل أهمية عن البلدية.

ثالثا: تعزيز آليات المشاركة الفعالة

أغفل المشرع الجزائري العديد من الآليات الفعالة التي تمكّن المواطن من المشاركة مباشرة في كل المواضيع المحلية، ولهذا لا بد من النص على العديد من الآليات الهامة التي لها قدرة كبيرة في إشراك المواطن في عملية صنع القرار المحلي، وأبرزها:

أ- آلية تقديم العرائض

إن آلية تحرير العرائض هو حق مكرّس في جميع الدول الهادفة إلى تحقيق الديمقراطية⁽³⁾، وهي آلية تتيح لأي مواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة، من أجل عرض مشروع تعديل أو أي مبادرة أخرى، وتعرف العريضة بأنها "كل طلب مكتوب يتضمن مطالب أو مقترحات أو توصيات،

(1) - قوي بوحنية، (فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص 109 .

(2) - لمزيد من التفصيل حول أهمية الإعلام الإداري راجع في هذا الصدد: قوي بوحنية، (الإعلام الحديث والديمقراطية التشاركية من الإدارة إلى البرلمان)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015، ص ص 29، 30.

(3) - Pierre Richard et Michel Cotten, **Les communes française d'aujourd'hui**, presses universitaire de France, 2ème édition, Paris (France), 1986, P119.

يوجهه بصفة جماعية، مواطنات ومواطنون مقيمون في إقليم الجماعة الإقليمية إلى المجلس المحلي المنتخب، قصد اتخاذ ما تراه مناسبا في شأنه من إجراءات في إطار أحكام الدستور والقانون وطبقا للإجراءات المحددة"، وترفق العريضة بلائحة تتضمن توقيعات مدعيها وأسمائهم وعناوينهم⁽¹⁾.

إن ما نقترحه في هذا الصدد هو منح الحق للمواطنين والمواطنات ومنظمات المجتمع المدني في تقديم الطلبات الجديدة للمجلس المنتخب، وجعل الهدف من هذه العرائض مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، ولتفعيل هذه الآلية الفعالة التي تسمح للمواطن بالتدخل مباشرة واقتراح ما يراه مناسبا والتعبير عن اعتراضه بخصوص عمل معين، يتعين على المشرع ضبطها بموجب تنظيم مستقل يحدد شروطها بدقة، ويحدد الآثار المترتبة عليها من خلال إلزام المجلس المنتخب بضرورة الأخذ بعين الاعتبار بما ورد فيها إذا كانت الطلبات مشروعة.

ب- آلية الحوار العام

إن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية يمكن أن يتخذ كذلك شكل الحوار العام أو النقاش العمومي، وهي من أهم آليات الديمقراطية التشاركية ذات الطابع التشاوري وأنجعها نظرا لما تتيحه من فرص هامة للمشاركة من خلال تمكين المواطن من التعبير عن آرائه والاستفسار عن انشغالاته ومساءلة القائمين على شؤونه بصفة مباشرة ودون وسيط⁽²⁾، ولهذا لا بد من إلزام المجالس المحلية بعقد اجتماعات دورية مع الساكنة لمناقشة كل القضايا التي تهم المصلحة العامة.

ج- الاستفتاء المحلي

يتميز الاستفتاء بكونه يضمن حق إشراك جميع المواطنين بدون استثناء، وبالتالي فإن قاعدة المشاركة فيه هي الأوسع على الإطلاق، وبالتالي لا بد من منح الجماعات الإقليمية حق تنظيم الاستفتاءات الشعبية ولكن لا بد من ربطها بالقضايا الهامة والمصيرية التي تهم الإقليم والتنمية، نظرا لارتفاع تكاليفه من الناحية التنظيمية⁽³⁾.

(1) - محسن الندوي، الديمقراطية التشاركية: المفهوم_النشأة_الآليات، مكتبة أم سلمى الثقافية، تطوان (المغرب)، 2018، ص ص 54، 92.

- تلعب العرائض أدوارا هامة في تعزيز المقاربة التشاركية، لكونها تمنح الفرد في إمكانية التواصل مع السلطات العامة، وهو ما أثبتته العديد من التجارب المقارنة في هذا الصدد على غرار التجريبتين الأيرلندية والبرتغالية اللتان تعدان من التجارب العريقة في هذا المجال، راجع: المرجع نفسه ص 88 وما بعدها.

(2) -Stéphane Guérard, (La démocratie locale en question), Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, L.G.D.J, Paris (France), n°5, 2004, P 1313.

(3) - محسن الندوي، المرجع سابق، ص 53.

الفرع الثاني: نحو دور تكاملي لهيئات المجتمع المدني

إن التوجه نحو تبني الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي لا يمكن أن يكون ناجعا إلا في ظل وجود تنظيمات مجتمع مدني فاعلة ومؤثرة وقادرة على ممارسة دورها بشكل يصبح معه دورها داعما للدولة مخترقا بذلك الميادين والمجالات التي لم تستطع المؤسسات الرسمية تغطيتها، فمشاركة المجتمع المدني تعدّ أحد المداخل الأساسية لضمان التأييد السياسي والشعبي للمشروعات، فهي وسيلة لتقريب وجهات النظر بين تطلعات ومطالب الجماهير والحكومة أو ممثليها.

إن إصلاح كل الإشكاليات التي اعترضت هذه الهيئات في الجزائر والتي أشرنا إليها سابقا، كتحد يعترض التسيير الجوّاري، يتطلب إيجاد الضمانات الكافية والكفيلة بإعادة هذه الهيئات إلى دورها الحقيقي كفاعل أساسي في المقاربة التساهمية؛ تتعدد الضمانات اللازمة لإنجاح عمل هذه التنظيمات، فمنها ما يتعلق بالبعد الإجرائي والقانوني (أولا)، ومنها ما يتعلق باستقلالية هذه الهيئات (ثانيا)، ومنها ما يرتبط بأهداف المجتمع المدني (ثالثا).

أولا: على المستوى الإجرائي والقانوني

إن المكانة التي تتبوأ بها هيئات المجتمع المدني بحكم قربها من المواطن تجعل منها شريكا أساسيا مع المجالس الشعبية المحلية وسلطة مضادة ومراقبة في الوقت نفسه (1)، وبالتالي فوجودها له أهمية كبيرة لقيام مشاركة ناجعة للمواطنين في الشؤون المحلية، غير أن البلوغ إلى هذا المستوى الذي يكفل لهذه الهيئات بالاضطلاع بأدوارها والمتمثلة أساسا في دور الوساطة وإدماج المواطن في الحياة العامة، يتطلب توفر مجموعة من الإجراءات والآليات، والتي يمكن إجمالها فيما يلي (2):

- التنصيص الدستوري والقانوني على مشاركة المجتمع المدني في مقاربة التسيير باعتباره فاعل أساسي في التنمية الديمقراطية؛

- إلزام رؤساء الهيئات التنفيذية المحلية بضرورة التنسيق مع هيئات المجتمع المدني لإيجاد حلول عملية لكل الإشكاليات التي تعترض مسار التنمية، ومنح هذه الهيئات سلطة الاقتراح وتقديم الحلول والتوصيات، وجعلها بموجب النصوص القانونية بمثابة لجان استشارية لرئيس المجلس المحلي.

- التحديد المحكم لاختصاصات وأدوار هذه الهيئات خاصة الجمعيات منها، والتي فاقت أعدادها المعقول ولكن دون فعالية وبدون نتائج عملية، وبالتالي لا بد إعادة النظر في قانون الجمعيات بما يكفل ضبط العمل الجمعي وتنظيمه.

(1) - Michel Raséra, La démocratie locale, **Op.cit**, P 139.

(2) - خالد البهالي، (الحكامة التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، العدد 101، نوفمبر-ديسمبر 2011، ص ص 141، 142.

ثانيا: تكريس استقلالية هذه الهيئات

إن الاستقلالية هي من أهم المميزات التي تميز هذه المنظمات، وهي شرط أساسي ليكون دورها فعالا في مقاربة التسيير الجوّاري، ويجب أن تجسد هذه الاستقلالية على الصعيد الهيكلي وعلى الصعيد الوظيفي، فعلى الصعيد الهيكلي تظهر هذه الاستقلالية في حياد الأعضاء، حيث لا بد أن يكون مؤسسو هذه الهيئات مستقلين وليست لهم أي أهداف مادية، فمن الخصائص الجوهرية للعمل المدني هي السمة التطوعية، وهنا تظهر أهمية المناخ الثقافي ونمط التفكير والعقلية السائدة في المجتمع فنوع العلاقات الاجتماعية التي تربط أعضاء المجتمع تقود إلى مجتمع مدني قوي ومستقل ومؤثر، أو إلى مجتمع مدني تابع وهش تغلب عليه الممارسات التقليدية والمادة والتبعية والسلوكات القبلية والعشائرية لأن مصدر هذه الهيئات هو المجتمع⁽¹⁾.

بالإضافة إلى الاستقلالية الهيكلية لا بد من ضمان الاستقلالية الوظيفية بحيث يجب أن تمارس المنظمات نشاطها بعيدا عن أي تأثير من السلطات العمومية وكذلك الأحزاب السياسية، فلا تكون وسيلة تخدم مصالح أحزاب معينة أو مجرد هيئات توظف عند الحاجة لخدمة أغراض سياسية أو شخصية محددة، تاركة بذلك أدوارها الفعلية.

أما الاستقلالية المالية فتعد أهم عنصر ومقوم لنجاحها، والذي يظهر بوضوح من خلال الوضعية الحالية لأبرز هيئات المجتمع المدني في الجزائر، والتي لا تعدو أن تكون سوى مجرد امتداد لبعض الأحزاب السياسية، حتى أن العديد من الأعضاء المكونين للجمعيات التي تعد من أهم تنظيمات المجتمع المدني هم في غالب الحالات أعضاء ناشطين في أحزاب سياسية بطريقة تصل معها هاته الأخيرة إلى حد إعداد ووضع برنامج نشاط هاته الجمعية.

وعليه لا بد من ضبط الشق المالي لهذه الهيئات وتأطيره بالشكل اللازم بموجب النصوص القانونية بما يضمن عدم تبعية هذه المنظمات لأي جهة أخرى، وحصره في الإعانات التي تقدمها الدولة والتي تختلف من هيئة إلى أخرى حسب جدية عملها الميداني بعيدا عن فكرة الولاء والمعارضة وكذا في تمويل أعضائها والمنخرطين فيها⁽²⁾.

ثالثا: تجاوز الأهداف المطلوبة لمنظمات المجتمع المدني

إن من أبرز مشكلات المجتمع المدني تتمثل في أن أغلب هاته المنظمات تتوجه إلى الاحتجاجات والنقد والأهداف المطلوبة، وهنا نقول أنه وإن كانت هذه القضايا أمرا مهما لما تضمنه من

(1) - نسرين معروف، آليات الديمقراطية التشاركية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة (تونس)، 2013-2014، ص ص 73، 74.

(2) - هشام جاز مولاي، (العمل الجمعي والديمقراطية التشاركية... أية آفاق؟)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المغرب)، عدد 21، 2017، ص ص 54، 55.

رقابة ورصد إلا أن الأهداف المطلوبة وحدها لا يمكن أن تساهم في تحقيق التنمية المحلية المرجوة، ولعله من المناسب في هذا الإطار الحديث عن أهمية تغيير أهداف هذه الهيئات، لتتحول من قوة احتجاج إلى قوة اقتراح ومن قوة اعتراض إلى قوة مشاركة، ومثل هذا الدور من شأنه أن يعطي من قيمة هاته المنظمات⁽¹⁾.

ولهذا، تبرز أهمية توجيه بؤر اهتمام هذا العمل للقيام بأدواره الأساسية والمتمثلة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية والمساهمة في تسيير الشأن المحلي، وهي مجالات شائكة ولكنها مفصلية لتحقيق الديمقراطية التشاركية، فمن جهة يتعين إشراك المجتمع المدني نحو تحقيق التنمية المحلية كمنطلق يفرضه منطق الديمقراطية التشاركية التي تركز على جعل المواطن فعالا في محيطه من خلال إسهامه في بلورة وصياغة معظم القرارات التي تتعلق بمصيره، أما من جهة ثانية فإن تجسيد الاتجاه التشاركي والتأسيس لهذه المقاربة لا يمكن أن يثمر نتائج إيجابية في ظل ضعف مؤسسة الديمقراطية التشاركية وتحولها إلى طقوس سياسية دون مضمون حقيقي⁽²⁾.

في الختام أعتقد أنه آن الأوان لكي تنطلق مؤسسات المجتمع المدني برؤية عقلانية وبروح جديدة حتى تتمكن من أن تتجاوز مختلف العقبات التي تضيق النطاق على جهودها وتمنع توسيع فرص مشاركتها في العمل العام، إلا أن ذلك لن يتحقق إلا بتجاوز معضلة داخلية أساسية ألا وهي افتقار معظم تلك الهيئات إلى ممارسة الديمقراطية الداخلية، ومن لا يستطيع العمل في جو ديمقراطي لن يستطيع نقلها إلى الخارج.

كما نود أن نشير إلى نقطة على بالغ الأهمية وهي؛ أن تمكين كل فعاليات المجتمع المدني من التدخل في اتخاذ القرارات من شأنه أن يخلق ما لا نهاية له من أقطاب القرار مما يحول أحيانا دون القدرة على اتخاذه، ذلك إضافة إلى إمكانية أن ينحرف الاختلاف بين الفاعلين المحليين المشاركين في تسيير الشؤون المحلية إلى صراع متواصل، وهنا يأتي دور المواطن في اختيار الهيئات الكفيلة بضمان إسهامه الحقيقي والتي تملك مصداقية كبيرة والتي من شأنها تغلب مصلحة الجماعة على الفئة، والتي تبني آرائها على اعتبارات موضوعية.

(1) - سعاد بالحاج علي، (منظمات المجتمع المدني والديمقراطية المحلية التشاركية)، مجلة القانون والسياسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة (تونس)، العدد 2، 2014، ص 83.

(2) - هشام جاز مولاي، مرجع سابق، ص 55.

الفرع الثالث: تفعيل أداء النخب المحلية - ناخب ومنتخب - في التأسيس لقواعد الحكامة

إن تسيير الشأن المحلي يتأثر بمبدأين أساسيين، أولهما عقلية القائمين على التسيير وبالأسلوب الذي ينهجونه في ذلك، أما المبدأ الثاني فيتعلق بالمواطن كمتلقي وكموضوع لتلك القرارات الناتجة عن التسيير، ومن هذا المنظور فإن تحقيق الأهداف المسطرة في مجال الديمقراطية التشاركية ومن ثم البلوغ إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يستدعي تأهيل الطرفين⁽¹⁾، ولقد سجلنا هذه الملاحظات وغيرها عند التطرق لتحديات الديمقراطية التشاركية في الجزائر واعتبرناها من أهم عراقيلها، وانتهينا بإشكالية أساسية مفادها؛ ما دور النخب المحلية في إنزال المقاربة التشاركية؟

تعد الحكامة التشاركية، أحد ركائز التأهيل المؤسساتي، إذ تنشُد وضع حد للسمة الانغلاقية التي ظلت تقبع على العمل الجماعي، والدعوة لمقومات التسيير المحلي التشاركي القائم على ميكانيزمات الانفتاح، والتواصل والإسهام الفعلي لمجموع القوى الحية المحلية تنصدهم الساكنة كشريك أساسي لا محيد عنه، والوصول إلى هذا المستوى من التسيير يحتم تشبع طرفي المعادلة بمقومات التدبير العقلاني المشترك الذي يعتمد منطق القرب والإسهام⁽²⁾.

إن التسيير التشاركي مسؤولية مشتركة، تتقاسمها كل المستويات، لأن الأساس لا يكمن في معرفة الطريقة التي سيدير بها كل واحد مشاكل اختصاصاته بمعزل عن الآخرين، ولكن المهم معرفة الطريقة التي تساعد مختلف المستويات كل واحد بوسائله في تسيير التحديات المشتركة، فالدول التي نجحت في قيادة التنمية الاقتصادية هي الدول التي تتوفر على قيادات تعي أهمية إشراك بقية الفاعلين في التسيير، وتتوفر على مواطن مسؤول يعرف قيمة مشاركته في صنع القرار وتنفيذه ومتابعته⁽³⁾.

وعليه من المداخل الأساسية للوصول إلى الديمقراطية التشاركية الارتقاء بنوعية المنتخبين والناخبين التي ستتولى تسيير الشأن المحلي، لأن ما تتطلبه هذه المقاربة من حوار وتساؤل وخاصة إصغاء وتجاوب تستوجب تغييرا ثقافيا جذريا لدى الحكام والإداريين والمنتخبين من جهة والمواطنين من جهة أخرى، ولهذا فتسيير الشأن العام المحلي يستوجب تعزيز عوامل الثقة المشتركة وتجاوز حالة التوجس والخوف، وأيضا التأسيس لعلاقة تعاون متبادل في أفق خدمة التنمية المحلية وفي المقابل القضاء على المقاربة الأحادية للتنمية ذلك أن التجربة الناجحة حسب تقديرنا هي تلك المعتمدة على

(1) - صفية لعزیز، الديمقراطية التشاركية بين التحديات والرهانات المستقبلية بالمغرب، مرجع سابق، ص 358.

(2) - خالد البهالي، مرجع سابق، ص 137.

(3) - محمد بوكطب، (التدبير الحكامتي للإدارة الترابية بالمغرب)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 48/47، 2019، ص 74.

التشارك والتشاور بين مختلف القوى الحية لإدارة الشأن المحلي، خاصة وأنا في مرحلة جد مهمة وحساسة، مرحلة التنمية الجهوية والمحلية التي يراهن عليها الجميع⁽¹⁾.

وأخيرا، نخلص إلى أن من أهم الحلول الجوهرية التي نراها كمطلب وكركيمة يتوقف عليها نجاح المقاربة التشاركية، توفر الإرادة الحقيقية لدى المجالس المحلية في الرجوع إلى مكونات المجتمع والعمل على إدماجه في تصريف الشؤون، وكذا وعي المواطن المحلي خاصة الطبقة المثقفة منه بضرورة المشاركة والمساهمة الجادة والفعالة في إدارة أموره. وهو ما يضيفي بنا إلى تحقيق مجموعة من النتائج أبرزها جعل المجلس الشعبي المحلي:

-كفاعل جماعي، وكفضاء للتجديد السياسي والاجتماعي؛

- وكطرح يهدف للرقى بمقومات ومنطق تصريف الشأن العام نحو التدبير التشاركي القائم على الارتقاء بالمواطن من مجرد المواطن الناخب إلى المواطن الشريك، والارتقاء بالمنتخبين المحليين نحو ثقافة الالتزام السياسي والكفاءة التسييرية.

وفي ختام هذا العنصر الذي نراه من أهم مقومات تفعيل التسيير اللامركزي، يمكن أن القول أن التسيير الجوّاري له العديد من المزايا، فهو يؤدي إلى إطلاع كل فعاليات المجتمع على حدود موارد الجماعة الإقليمية، كما يمكن أن يؤدي إلى إعادة صياغة الأولويات كما يراها المواطن وليس كما يرتئها المجلس المنتخب أو سلطة الوصاية وهو ما من شأنه أن يؤدي مثلا إلى تغليب المشاريع طويلة المدى على المشاريع قصيرة الأمد⁽²⁾.

إن الديمقراطية التشاركية وإن كانت من الخيارات الصعبة في أنظمة الحكم، ورغم بطئ الإجراءات والآليات المعتمدة فإنها تبقى مقارنة ببقية الأنظمة الأخرى الخيار الأمثل لضمان مشاركة الجميع في المسار السياسي والتنموي، كما تجدر الإشارة إلى أنه عندما يكون القرار تشاركيا يكون الاستعداد جماعيا لتحمل نتائجه سواء كانت سلبية أو إيجابية.

ولهذا، فإن اقتضاء إشراك المواطن في النهاية له مكن قصديّ وغائي، يتمحور حول دعم استقرار المجالس المحلية ومنعها من الوقوع في الأخطاء التي تضيع عليها الفرص التنموية للإقلاع الاقتصادي والتحديث الاجتماعي انطلاقا من القاعدة، فإذا أتيحت الحرية للجماعة المحلية لكي تبدع وتتطور انطلاقا من الواقع المحلي، ومبادرة المواطن على المستوى القاعدة، يمكن أن تحقق ما يبحث عنه المواطن في كل أنحاء العالم التنمية، والتقدم، والعصرنة.

(1) - سعاد بالحاج علي، مرجع سابق، ص 72.

(2) - المرجع نفسه، ص 74.

المطلب الثالث: التقييد من سلطات الوصاية الإدارية

لا شك أن الإصلاح الدستوري والقانوني الذي نسعى إلى تحقيقه، سيرتقي بالمجالس الشعبية المحلية لا على مستوى الاختصاصات والتسيير فقط وإنما أيضا على مستوى علاقتها بممثل السلطة المركزية، لأن هذه المرحلة التي تعيشها الجماعات الإقليمية حاليا تتسم بشكل كبير بثقل حجم الوصاية المفروضة من طرف الولاية، باعتبارهم من جهة الجهاز التنفيذي لقرارات المجالس الإقليمية، والجهة الوصية على هذه الهيئات من جهة أخرى، وبالتالي فإن هذا الوضع قد حد من إبراز وتفعيل الأدوار المنوطة بها والرهانات المرجاة منها، كما عرقل من مسيرة التنمية المحلية، الشيء الذي عمق من واقع المجالس الشعبية المحلية وقدرتها على فرض وجودها أمام الهيمنة الشبه كلية من قبل السلطة المركزية على مجالات تدخلها والاختصاصات المخولة لها، وهو ما أفرغ نظام اللامركزية الإدارية من محتواه، نظير اختلال أحد أبرز مقوماتها المتمثل في الاستقلالية عن السلطة المركزية⁽¹⁾.

إن ترك المجالس الشعبية المحلية بدون رقابة ليس هو الحل الذي نبحث عنه، لأن ذلك قد يمس بوحدة الدولة وبالإطار المؤسساتي الموحد، كما أنه من غير المتصور ترك الجماعات الإقليمية تسيير وفق النمط الذي تحدده والخطط التي تضعها مجالسها دون مراعاة التوجهات العامة للدولة، إنما ما نبحث عنه في هذا الصدد هو إشراك القضاء الإداري في تحقيق هذه الأهداف، لأن الرقابة القضائية كوسيلة أثبتت نجاعتها في العديد من الأنظمة المقارنة⁽²⁾ خاصة في مجال الحد من تعسف السلطة المركزية، وكذا في التخفيف من عيوب المشروعية التي تتخلل نشاطات الجماعات الإقليمية، وضمان جبر الأضرار الناتجة عنها (الفرع الأول).

إن الأخذ بنظام الرقابة القضائية لا يعني إقصاء السلطة المركزية نهائيا من مجال الجماعات الإقليمية، ولهذا لا بد من تحديد مجالات تدخل القاضي الإداري وحصصها خاصة في الأعمال المحلية، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال وضع إطار قانوني رقابي محكم (الفرع الثاني).

رغم أهمية فكرة إسناد الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية للقضاء، إلا أن هذه المقاربة ستعرف عدة صعوبات وإكراهات لا بد من إيجاد الحلول الضرورية لتجاوزها (الفرع الثالث).

(1) - العربي بجيجة، مرجع سابق، ص 46، 47.

(2) - اتجهت التطبيقات الحديثة للوصاية نحو إلغاء مختلف مظاهر الوصاية بأبعادها المباشرة وغير المباشرة، معززة بذلك دور القضاء في هذا الصدد، للاطلاع على بعض التجارب المقارنة في هذا الصدد خاصة التجربة الفرنسية بعد قانون مارس 1982 وكذا التجربة البريطانية والألمانية وأنظمة الحكم المحلي على مستواها، راجع: نجيب جيري، المنظومة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة -دراسة نقدية مقارنة-، مرجع سابق، ص من 240 إلى 245.

الفرع الأول: أهمية رقابة القاضي الإداري البعدية على المجالس الشعبية المحلية

تسمح العديد من المؤشرات برصد مدى انحسار أو امتداد سلطة الوصاية في أي تنظيم إداري لا مركزي لدرجة تصبح معها الوصاية أحد أهم المعايير التي يُستند عليها في التعرف على مضمون وحدود النظام اللامركزي في حد ذاته، ولعل أهم هذه المؤشرات، الأسلوب المعتمد في تحديد الاختصاصات، بحيث كلما توخى المشرع الدقة في توزيع هذه الاختصاصات بأن تكون على سبيل الحصر، فإن مجال تواجد سلطة الوصاية يتضاءل إن لم يطله الإلغاء، في حين يفتح التعميم في هذا التوزيع المجال لتكريس حضور الوصاية التي غالباً ما تتجاوز حدودها لفرض رقابة الملاءمة نظراً لاتساع الإطار القانوني⁽¹⁾، من هذا المنطلق تبرز رؤيتنا في جعل مسألة إعادة النظر في الرقابة من أهم أوجه الإصلاح، فلا يمكن الأخذ بالإصلاحات المقدمة في مجال الاختصاصات دون تنظيم الرقابة.

يعد القضاء إحدى السلطات التي تركز عليها الدول الديمقراطية، فهو الذي يحفظ وجودها وكيانها من الانهيار ووجوده في كل مجتمع ضروري ضرورة القانون نفسه، فهو الأداة التي تحقق صفة الالتزام للقانون، فلا وجود للقانون بدون قضاء⁽²⁾.

إن وجود جهاز متخصص في مراقبة أعمال الإدارة، يعتبر أمراً حتمياً وضرورياً، لكونه الوسيلة التي تساعدنا على التأكد من أن الهيئة الإدارية تسير على الوجه الأكمل، وأن أجهزتها تقوم بالدور المنوط بها، فكلما ازدادت أهمية الإدارة وتعاضم دورها وتشعبت وظائفها، كلما كانت الحاجة إلى جهاز للرقابة ضرورياً نظراً لما قد يوفره من حماية لحقوق الأفراد وحياتهم المكفولة دستورياً.

وإذا كان القاضي الإداري يلعب دوراً مهماً في حماية حقوق وحيات الأفراد، فإنه مطالب بأن يقوم بنفس الدور لحماية حقوق وحيات المجالس الشعبية المحلية، فمهما تكن أهمية الاختصاصات والصلاحيات التي تتمتع بها هذه الهيئات، فإن الرقابة القضائية هي الوحيدة التي تضمن لها ممارستها في ظل احترام مبادئ التسيير اللامركزي، وفي ظل احترام مبادئ التدبير الحر، خاصة بعد أن أثبتت الوصاية الإدارية فشلها وتحويلها للمجالس المحلية مجرد هيئات شكلية فاقدة للإرادة وحرية المبادرة⁽³⁾.

(1) - نجيب جيري، المنظومة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة -دراسة نقدية مقارنة-، مرجع سابق، ص 240.

(2) - عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، ط 2، مطابع منشورات عكاظ، الرباط (المغرب)، 2002، ص 3.

(3) - نجيب جيري، المنظومة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة -دراسة نقدية مقارنة-، المرجع السابق، ص 246.

ومن جهة أخرى تبرز أهمية الرقابة القضائية في أنها ستلعب دورا أساسيا في حماية الشؤون المحلية من سوء التسيير الذي قد ينتج عن تهاون المنتخبين المحليين في القيام بواجباتهم ومسؤولياتهم وستضع حدا للتلاعبات واختلاسات الأموال العمومية، على اعتبار أنه بالرغم من وجود وصاية مشددة وقائمة على النمطية والتعقيد الإجرائي والشكليات من خلال فرض الرقابة السابقة على كل تصرفات الوحدات المحلية، فإنها لم تكن، بل لم تسهم عمليا في الحد من الخروقات والتجاوزات القانونية والانحرافات المالية التي تشقت وتفاقت في بعض المجالس الجماعية⁽¹⁾.

لهذا، فإن نجاح عملية الرقابة واضطلاعها بدورها الكامل يجب أن تمارس من طرف جهاز يتمتع بالاستقلال والحصانة، ويعلو فوق النزاعات السياسية، وذلك من أجل الحسم في النزاعات على اختلافها وإصدار الحكم اللازم في شأنها، هذه المهمة يجب أن يتولاها القضاء الإداري، حتى نستطيع الانتقال بالرقابة الوصائية من منطق التبعية إلى الندية، وحماية المجالس المنتخبة من علاقة الوصي والموصى عليه.

كما أن رقابة القضاء الإداري تختلف عن بقية الأنماط الرقابية الأخرى في كثير من الجوانب، فهي لا تتحرك من تلقاء نفسها وإنما لا بد من أن يعرض عليها الأمر، وأن ترفع الدعوى من صاحب الصفة والمصلحة أمام القضاء، حتى يمارس رقابته على أعمال تلك الجماعات وليفحص مدى مشروعيتها، أو إمكانية التعويض عن الأضرار المترتبة من جراء تصرفاتها المختلفة⁽²⁾، الأمر الذي يمنح للمجالس الشعبية المحلية هامشا كبيرا من الحرية، ويتم استقلاليتها بعد كل الإصلاحات التي قدمناها في مجال تفعيل التسيير اللامركزي، بحيث تُبعد هذه الرقابة المجالس من هاجس الخوف ومن القيود ومن التبعية اللازمة للمركز، في حين يقتصر دور سلطة الوصاية في هذا الصدد في ضرورة تحريك الدعوى القضائية أمام الجهات المختصة ضد كل التصرفات التي تراها غير مشروعة.

الفرع الثاني: تحديد إطار قانوني دقيق لتدخل القاضي الإداري

إن الأخذ بمبدأ التدبير الحر وتمكين الجماعات الإقليمية من العمل باستقلالية، لا يعني الانفصال المطلق أو انعدام أي علاقة بين هؤلاء الأشخاص والدولة، لأن الدولة في جميع الأحوال لا يمكن أن تتخلى عن اختصاصاتها في مجال الرقابة الإدارية حتى وإن تطورت هذه الرقابة لتأخذ شكلا من أشكال الرقابة البعدية.

(1) - لمزيد من التفصيل حول ظاهرة الفساد الإداري على مستوى المجالس الشعبية المحلية، راجع في هذا الصدد: قوي بوحنية، (فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر)، مرجع سابق، ص 107 وما بعدها.

(2) - محمد أمقران، رقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية فقها وتشرعيا، مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://hakamatourabia.wixsite.com/hakama/single-post/2017/12/31>، تاريخ الاطلاع:

وتكريسا لهذا التوجه، يقتضي تفعيل التسيير اللامركزي إشراك القاضي الإداري إلى جانب السلطة المركزية في مجال الرقابة على المجالس الشعبية المحلية، حيث تحتفظ سلطة الوصاية ببعض أوجه الرقابة خاصة على الأشخاص والهيئة ولكن بضمانات كافية، تكفل عدم التعسف وتمنح للعضو المنتخب أو الهيئة حق اللجوء إلى القضاء الذي يكون صاحب القرار النهائي (أولا)، في حين تنحصر رقابة القاضي الإداري على أعمال المجالس المحلية بما يمنح لها ضمانات أكبر في مباشرة اختصاصاتها وبما يتوافق مع مبدأ التدبير الحر للشؤون المحلية (ثانيا).

أولا: بالنسبة للرقابة على الأشخاص والهيئة

منح المشرع لسلطة الوصاية في ظل القانون الحالي العديد من الاختصاصات الرقابية في مواجهة العضو المنتخب وكذا في مواجهة الهيئة المنتخبة، غير أنه في المقابل لم يؤطرها بالشكل اللازم خاصة من حيث الضمانات، حيث لم يكفل للعضو البلدي حق اللجوء إلى القضاء للطعن في قرار الوصاية المتعلق بإزالة الصفة، كما لم يمنح للمجلس المحلي الذي كان محلا لقرار الحل أي ضمانات في حين أطلق من أسباب الحل بما يكفل سلطة واسعة لجهة الوصاية في هذا الصدد، وعليه فإن ما نقترحه في هذا المجال ليس استبعاد الوصاية الإدارية، بل إعادة ضبطها وتنظيمها بما يضمن عدم إساءة استعمال السلطة، وذلك لعدة اعتبارات.

إن الوصاية الإدارية على الأشخاص هي وصاية تأديبية، ضد تصرفات وسلوكات النخب المحلية التي قد تكون شاذة وغير مسؤولة، لا سيما في الدول المتخلفة حيث مستوى، ووعي المنتخبين ضعيف وهزيل ولا يمكن التحكم فيه حتى في ظل كل المقترحات المقدمة في هذا الشأن، كما أن المزایدات، الصراعات السياسية والإيديولوجية الحزبية، والانتمائية، غالبا ما تكون غير خاضعة لأي منطق سليم، وعليه، نجد تلك الوصاية منظمة فرديا وجماعيا. في الحالة الأولى تهتم الرئيس والأعضاء الذين قد يتعرضون للتوقيف العزل والإقالة والإقصاء، أما في الحالة الثانية تمتد لتشمل المجلس برمته بواسطة الحل، والمؤسسات اللامركزية لا بد في كل هذه الفرضيات من تمكينها قانونيا من التصدي لهذه الأصناف الرقابية تقاديا لبعض التعسفات، والشطط، وتصفية الحسابات التي قد تكون الباعث الأساسي وراء تصرف السلطات المركزية، وحتى تتمكن من ممارسة مهامها على الوجه المطلوب⁽¹⁾، فما ندعو إليه في هذا الصدد، يتلخص في ما يلي: "بحجم ضبط المشرع لأوجه الرقابة لا بد أن يتبعه ضبط في الضمانات".

يتأكد هذا التوجه عمليا، في إمكانية إقامة العضو المنتخب أو المجلس المحلي لدعاوى الإلغاء بسبب الإساءة في استعمال السلطة، ودعاوى التعويض في حالة تأكد مسؤولية وخطأ أجهزة الوصاية،

(1) - محمد يحيى، المغرب الإداري، ط 4، مطبعة اسبارطيل، طنجة (المغرب)، 2012، ص 286.

وإحاطة هذه الإمكانية بكل الضمانات القانونية التي تكفل هذا الحق، وتجعل من كل قرارات الوصاية في هذا الصدد خاضعة لرقابة القاضي الإداري دون استثناء.

ثانيا: بالنسبة للرقابة على الأعمال

تخضع الأعمال اللامركزية في الجزائر لرقابة إدارية سابقة على تنفيذها ثم تكريس المنازعة الإدارية على قرارات الوصاية المعقبة على الأعمال، حيث منح المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق الطعن في قرارات الوالي المتضمنة رفض المصادقة على المداولة أو إبطالها، في حين سلك المشرع الطريق القضائي لإبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي، وهو ما أثار عدة تساؤلات خلصت إلى استحالة تطبيق الآلية القضائية نظرا لافتقار رئيس المجلس الشعبي الولائي صفة التقاضي.

إن تقنية التأشير المنصوص عليها في قوانين الجماعات الإقليمية ذات طابع تقييدي يقلل من جدوى تداول المجالس الشعبية المحلية في مجالات حساسة وحيوية ذات ارتباط شديد بالشأن العام المحلي، وما يؤكد ذلك بوضوح هو عدد وأهمية وكم الأعمال الخاضعة للتأشير التي تطال كل المجالات والبيئات⁽¹⁾، هذا ما يثير التخوف من تجاوز السلطة المكلفة بالرقابة الإدارية لسلطتها التقديرية أثناء مزاوله اختصاصاتها العادية في ظل استحالة ضبطها بالنصوص التشريعية نظرا لارتباطها بعوامل شخصية أكثر من عوامل أخرى⁽²⁾.

إذا كان المشرع الجزائري قد جعل من مراقبة سلطة الوصاية لأعمال المجالس الشعبية المحلية شرطا إلزاميا لدخولها حيز النفاذ، فإنه في إطار التخفيف من الدور المحوري لممثل السلطة المركزية محليا يجب إخضاعها لرقابة إدارية لاحقة على دخولها حيز التنفيذ ونشرها وتبليغها للمعنيين وكذا إعلام الوالي بها، طالما أنه تم اقتراح تقوية الدور التنفيذي لرؤساء المجالس الشعبية المحلية، وتتجسد الرقابة اللاحقة في إمكانية لجوء سلطة الوصاية بعد ضمان حقها في الإعلام بكل القرارات المحلية إلى رفع دعوى إلغاء أمام القضاء، شريطة أن لا يترتب عن اللجوء إلى القضاء توقيف التنفيذ الذي لا يكون إلا بموجب قرار من الجهة القضائية المختصة.

إن اللجوء إلى هذه المقاربة على إطلاقها لا يكون دفعة واحدة، لأن بناء هذا النموذج من العلاقة يحتاج بعض الوقت، ويحتاج إلى التأكد من نجاح بقية المقاربات الإصلاحية السابقة خاصة من حيث كفاءة المنتخب وضمان استقرار المجالس، ولهذا سيكون العمل مبدئيا من خلال هاذين العنصرين:

(1) - الشريف تيشيت، مرجع سابق، ص ص 190، 191.

(2) -Mohammed EL Yaagoubi, (Le nouveau contrôle des actes des collectivités territoriales au Maroc, REMALD, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat (Maroc), n° 128, 2016, P 24.

أ- الرفع التدريجي للرقابة القبلية والحد من رقابة الملاءمة

موازاة مع إلزامية تطوير نمط التسيير من جهة وتطوير مفهوم الرقابة من جهة أخرى، سيتقلص مجال الرقابة المسبقة ليشمل الحد الأدنى، حيث لا تخضع لرقابة المصادقة إلا القرارات والأعمال المنصوص عليها صراحة في القوانين والتنظيمات، على أن يتم الحد تدريجيا من هذه الرقابة والتخلي عليها نهائيا بعد التأكد من البلوغ إلى مجالس محلية عصرية قادرة على التسيير، حيث يجب حصر الرقابة السابقة المعمول بها حاليا في الحالات القصوى التي تمس النظام العام والمصلحة الوطنية والتوازن المالي للجماعات الإقليمية⁽¹⁾، وفي مقابل ذلك سيتم تعزيز الرقابة البعدية على بقية الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الوحدات المحلية مثلما سنفصل لاحقا في ذلك.

في حالة عدم المصادقة يتعين على سلطة الوصاية تعليل تصرفها وتسببها، ويكون بوسع رؤساء المجالس الشعبية المحلية اللجوء إلى الضمانات التي يقرها المشرع في هذا الإطار، وما تجدر الإشارة إليه أن تطبيق هذا النموذج الرقابي يقترن بجودة التنظيم والقانون، الذي يتعين عليه حصر حالات الرقابة السابقة بشكل دقيق بعيدا عن المصطلحات الفضفاضة التي تحتمل التأويل والتفسير⁽²⁾، كما يقترن تطبيق هذه الرقابة بتمتع رؤساء المجالس الشعبية المحلية بصفة التقاضي، فإن كان يتمتع بها رئيس المجلس البلدي حاليا فقد تم اقتراح ذلك بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

تستمد هذه المقاربة الحديثة للرقابة القبلية على المجالس الشعبية المحلية سندها من عدة أسباب، منها أسباب قانونية وأخرى ترتبط بمقومات التوجه اللامركزي⁽³⁾:

فبخصوص الأسباب القانونية فإنها تتجلى من خلال مجموع الاقتراحات التي قدمناها في هذا المجال لتفعيل التسيير اللامركزي الحر، باعتباره يمكن المجالس المحلية من تسيير شؤونها وتحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة، ما يتطلب وضع حد لتدخل ممثلي المركز في أنشطة ومهام هذه الوحدات إلا في الحدود التي يتيحها القانون.

أما بالنسبة للأسباب المتعلقة بمقومات اللامركزية، فإنها ترتبط بذلك بالمرتكز الأساسي المتمثل في ضرورة استقلال السلطة المحلية، والذي يميز اللامركزية عن أي أسلوب آخر للتسيير، أما بالنسبة للسبب الثاني الذي دفعنا إلى الإبقاء عن الرقابة السابقة في بعض المجالات هو عدم إنكار الدور الذي يلعبه الوالي، حيث لا يتسنى لأي جماعة لا مركزية القيام ببعض المهام الصعبة إلا بإيجاد

(1) - حنان القادري، (المقاربة الجديدة لتقييم التدبير الترابي على ضوء تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011، ص ص 133، 134.

(2) - محمد يحيى، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 266.

(3) - العربي بجيجة، مرجع سابق، ص ص 47، 48. انظر كذلك: رضوان العنبي، مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص 124.

مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة، يكونون قادرين على مساعدتها في اتخاذ بعض القرارات المحورية في الوقت المناسب.

ب- تعزيز الرقابة البعدية

بعد تحديد المجالات التي تخضع للرقابة القبلية يتم فتح المجال أمام المجالس لمباشرة بقية الاختصاصات بكل حرية واستقلالية، وإخضاعها لرقابة لاحقة على نفاذها من طرف القضاء، وتتعلق هذه الأعمال بكل المجالات التي كانت تخضع للمصادقة الضمنية وكذا تلك التي كانت مقيدة في السابق بنصوص المواد 56، 57 من قانون البلدية، والمادتين 54، 55 من قانون الولاية، والمتعلقة بالميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى كل الاختصاصات المقترحة بمنحها للمجالس المحلية؛ كالسلطة التنظيمية، وإبرام الصفقات العمومية، وحرية التعاقد مع القطاع الخاص، إلى غير ذلك من الصلاحيات.

إذا كان المشرع لم يساو بين مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي ومركز رئيس المجلس الولائي في التشريع الحالي، حيث عزز من مركز الأول وفي المقابل قيده بسلطة الوصاية في حين غيب دور الثاني نهائيا، بل ألغى مركز المجلس الولائي برمته بسحبه منه الشخصية القانونية التي تمكنه من مباشرة الصلاحيات، فإن المقاربة التي ندعو إليها؛ تضع من المركزين في شكل متساوٍ في التمتع بالصلاحيات وفي طبيعة الرقابة اللاحقة التي يباشرها الوالي بعد تنفيذ المداولات من خلال لجوئه للقضاء شريطة ضمان حقه في الإعلام وجعله مقترنا بإعلام المعنيين بالقرار.

وبهذا ينحصر دور الوالي بالسهر على تطبيق القوانين على مستوى الجماعة الإقليمية وبضمان وحدة الدولة، من خلال تمتعه بصفة رفع دعوى الإلغاء ضد أعمال المجالس الشعبية المحلية والتي قد لا تلتزم بالنصوص القانونية المعمول بها، وذلك وفق الإجراءات والآجال والأشكال المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾، وتجدر الإشارة مرة أخرى بأن لجوء الوالي إلى القضاء لا يوقف تنفيذ قرار المجلس الشعبي المحلي، وفي حالة ما إذا تبين للوالي أن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي المحلي من شأنه أن يحدث ضررا يصعب تداركه أو جبره يمكن للوالي تحريك دعوى فرعية إلى جانب دعوى الموضوع عن طريق الاستعجال رامية إلى وقف تنفيذ القرار، وللقاضي⁽²⁾.

(1) - راجع: المواد 801، 803، 829 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص 75 وما بعدها.

(2) - انظر: المادة 919 من القانون نفسه، ص 84. لمزيد من التفصيل عن الاستعجال في المادة الإدارية وإجراءاتها، راجع: لحسين بن شيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجال الإدارية، الجزء الأول، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 103 وما بعدها.

الفرع الثالث: صعوبات وإكراهات الأخذ برقابة القاضي الإداري

لقد كان هاجس الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى تبني نظام القضاء الإداري ببلادنا⁽¹⁾، لما له من دور أساسي في مراقبة أعمال الإدارة التي قد تتعسف في استعمال سلطاتها لتمس بالتالي بحقوق وحرريات الأفراد والجماعات، ومما لا شك فيه أن إقرار درجة ثانية من التقاضي في المنازعات الإدارية، وإسناده لمجلس الدولة يشكل ضماناً إضافية لحقوق المواطنين ومؤسسات الدولة بما فيها الجماعات الإقليمية⁽²⁾، حيث يمكن للوالي أن يستأنف في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والمتعلقة برفض إبطال مداوالات المجلس الشعبي المحلي، كما يمكن للمجلس الشعبي المحلي بعد منحه صفة التقاضي الاستثنائي في أحكام المحاكم الإدارية الرامية إلى إبطال مداوالاته، أو المتعلقة بأوجه الرقابة الأخرى⁽³⁾.

إن إقرار رقابة القضاء الإداري على أعمال المجالس الشعبية المحلية كبديل لنظام الوصاية، في الوقت الراهن يصطدم بعدة صعوبات وإكراهات مرتبطة بعدة عوامل، وفي مقدمتها النقص الكبير في تخصص القضاة الإداري، مما يترتب عنه عدم تحكم القاضي الفاصل في المواد العادية في طبيعة المواضيع المتعلقة بالمنازعات الإدارية (أولاً)، هذا بالإضافة إلى مشكلة الاستقلال النسبي للقضاء الإداري (ثانياً).

أولاً: غياب التخصص الوظيفي للقضاة في المادة الإدارية

إن القاضي الإداري ليس كغيره من القضاة، يُفترض فيه أن يكون ملماً بمشاكل الإدارة، وهي في غالب الأحيان ذات طابع قانوني وفني في آن واحد، لذا فمن شأن التكوين الجيد لقضاة المحاكم الإدارية أن يؤدي إلى تجاوز بعض العيوب التي من الممكن أن تلازم كل مهنة، وأن تخلق القضاة

(1) - انظر: المادة 2/152 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المتعلق بنص إصدار الدستور، مصدر سابق، ص 29.

(2) - الأصل في حكم القاضي أنه قاطع للنزاع، وله من القوة ما تلزم طرفي الخصومة التمسك به، ولا يصح التعرض له بالرفض، لأن الظاهر منه صحته، وليس لقاضي آخر تتبع قضايا قاض كان من قبله، من خلال دعاوى ترفع ضد أعماله التي بنيت على اجتهادات من المفترض أن تكون صحيحة، لكن لما كان حكم القاضي عرضة للخطأ والنسيان، كما أن تعزيز دولة القانون وتوفير الضمانات الكافية لأطراف النزاع، منح المشرع الحق في اللجوء إلى جهة قضائية أعلى للقيام بالطعن بالاستئناف، لتكون هذه الجهة العليا كجهة مقومة ومراجعة لأعمال قضاء المحكمة الإدارية، للتفصيل في دور مجلس الدولة وكذا إجراءات الاستئناف ومواعيده، راجع: عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 323 وما بعدها.

(3) - انظر: المادة 902 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص 83.

الأكفاء والكافيين لتحقيق توازن بين حقوق الأفراد وحرّياتهم من جهة، وبين مقتضيات المصلحة العامة من جهة أخرى⁽¹⁾.

يعد غياب التخصص الوظيفي للقاضي من أبرز المشكلات التي تواجه منظومة القضاء الإداري في الجزائر، ويقصد بتخصص القاضي تقييده بالنظر في منازعات فرع محدد من فروع القضاء المختلفة، ويكمن الغرض من ذلك في تمكين القاضي الفاصل في المنازعة الإدارية من رفع مستوى تأهيله والإلمام بجميع النصوص القانونية المتعلقة بالمواد الإدارية حتى يكشف مقاصد المشرع وخفايا النصوص، ويتابع الدراسات الفقهية في مجال القانون الإداري مع مواكبة حركة الاجتهاد القضائي التي تعرف تذبذبا وتباينا في المادة الإدارية مما يجعله يستطيع تقديم مردودية أكبر⁽²⁾.

إن المنظومة التكوينية للقضاة في الجزائر ما زالت موحدة، حيث يغيب أثناء التكوين على مستوى المدرسة العليا للقضاء فكرة التخصص، ويكون البرنامج موحد للجميع. مما يجعل القاضي الفاصل في المنازعات الإدارية غير قادر على مواجهة الإدارة بحكم تكوينه غير المتخصص وضعف معارفه في القانون الإداري⁽³⁾، مما يؤدي إلى عدم أدائه لدوره الأساسي المتمثل في إنشاء أحكام القانون الإداري وابتداع الحلول المناسبة بحكم أنه في المادة الإدارية كثيرا ما يصطدم بحالة عدم وجود نص يحكم النزاع مما يصعب التحكم في القضية وهو ما تبينه الممارسة الميدانية⁽⁴⁾.

تظهر أهمية تكوين القاضي الإداري بشكل جلي، في الرقابة على السلطة التقديرية للمجالس الشعبية المحلية، لأن المشرع قد يترك للإدارة المحلية قسطا كبيرا من الحرية في مباشرة نشاطها، فيكتفي بتحديد الإطار العام تاركا الجزئيات لتقدير المجالس بحكم عملها شريطة أن تتوخى تحقيق الصالح العام، فمنح هذه الهيئات هامش من الحرية في مباشرة اختصاصاتها واتخاذ القرارات اللازمة لسير الشؤون المحلية، قد يدفع بالوالي إلى الطعن في عدم مشروعية هذه الأعمال، مما يجعل من القاضي في هذه الحالة يتمتع بسلطة تقديرية واسعة حيث لا يكتفي بالبحث في مشروعية العمل بل يمتد لرقابة الملاءمة التي يقدر فيها الوقائع، والخلفيات وراء اتخاذ العمل ومدى ملاءمتها مع تصرف

(1) - عبد الله حداد، مرجع سابق، ص 292.

(2) - حسين كمون، (القاضي الإداري بين امتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، عدد 2، 2017، ص 175، 176.

(3) - عبد الكريم بودريوة، (القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والأفاق)، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 6، 2005، ص 16-19.

(4) - حسين كمون، المرجع السابق، ص 176.

المجلس المنتخب، وكذا التحقق من انتفاء المصالح الشخصية وتغليب المصلحة العامة وكذا الابتعاد عن الأمور السياسية، مما يجعل من الصعب بما كان الحكم في هذه المواضيع⁽¹⁾.

ثانيا: الاستقلال النسبي للقاضي الإداري وتبعيته للسلطة التنفيذية

يقصد بمبدأ استقلال القضاء عدم خضوع القضاة في ممارستهم لعملهم لأي سلطة أخرى وإنما يخضعون للقانون والضمير، فاستقلال القضاء يقتضي انحصار أعمال الوظيفة القضائية بيد السلطة القضائية وعدم تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية فيها⁽²⁾.

وعليه فإن استقلال القضاء يستدعي استبعاد نفوذ السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية ومن أجل هذا الغرض أنشئ المجلس الأعلى للقضاء بموجب الدستور لكن بدلا من أن يضمن الدستور والقانون استقلال المجلس في أداء دوره جعل منه المشرع مؤسسة تتواجد تحت سيطرة السلطة التنفيذية بحيث يرأسه رئيس الجمهورية⁽³⁾ كما يعين ستة (6) شخصيات في المجلس بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء وبعيد عن العمل القضائي وهو ما يؤدي إلى تأثير السياسية بصورة انعكاسية على القضاء.

تظهر التبعية المفرطة للقضاة للسلطة التنفيذية من خلال طريقة تعيين القاضي، حيث يتم تعيين القضاة من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، كما يمكن عزله أو توقيفه، إن هذا التحكم الكبير في المسار المهني للقاضي من طرف السلطة التنفيذية قد يؤثر بشكل أو بآخر على عمل هذه الهيئة وطبيعة أحكامها وقراراتها⁽⁴⁾.

(1) - ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن بعض الباحثين اعتبروا أن اللجوء إلى المحكمة الإدارية للرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية غير مجدي نظرا لاتساع مجال الحرية الممنوحة للهيئات المحلية في إطار التسيير الحر، فالقاضي في هذا الصدد لا يمارس إلا حد أدنى من الرقابة حيث لا يمكن له أن يراقب إلا عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والإجراءات، الخطأ المادي للأسباب والانحراف في استعمال السلطة، ما يجعل من القاضي في هذه الحالة يحل محل الوصاية لتقييم مدى ملاءمة القرارات وبالتالي يصبح سلطة إدارية موازية، في حين ذهب فريق آخر إلى تأييد رقابة القاضي على السلطة التقديرية للمجلس المحلي، واعتبره حكما بين سلطة الوصاية والمجلس، فمنح الرقابة إلى جهاز ثالث مستقل يساهم في ضمان حسن تقدير الوقائع وتحقيق التوازن بين السلطتين. راجع: محمد اليعقوبي، (الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-2017، ص 9-21 خصوصا ص 13.

(2) - المرجع نفسه، ص 171.

(3) - تنص المادة 173 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 31، على: "يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء".

(4) - لمزيد من التفصيل في مسألة تعيين القضاة ومدى استقلالية هذا الجهاز؛ راجع: حسين كمون، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص 277 وما بعدها.

إن قيام مدلول القضاء على مرجعية السلطة يستوجب اعتباره كسلطة عمومية إلى جانب السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، تستقي مشروعيتها من إرادة صاحب السيادة، الشعب، الذي باسمه يقع البت في النزاعات المطروحة أمام مختلف هياكله بمختلف اختصاصاتها، ويمثل هذا المدلول الأساس الضروري لتفعيل استقلالية القضاء والقضاة، ومن ثم إمكانية مباشرة مهامه بكل حرية وفي ظل مبادئ الحياد وعدم الانحياز للإدارة على حساب المتنازعين معها⁽¹⁾.

كل هذه الإكراهات وغيرها توجي بضعف بنيات القضاء الإداري وعدم اكتمال المقومات الضرورية لتكريس مبدأ ازدواجية القضاء، مما يصعب معه الاستغناء بصفة كلية على الوصاية الإدارية لاستبدالها بالرقابة القضائية البحتة من طرف القاضي الإداري، وهو ما يجعلنا مقتنعين أكثر بضرورة الإبقاء ولو لفترة معينة لبعض أوجه الوصاية الإدارية كما تطرقنا لذلك أعلاه. إلى حين اكتمال شروط الإصلاح بما فيها الإصلاح القضائي.

لكن من ناحية أخرى، لم يعد ممكنا في إطار مشروع الإصلاح القبول بأن تعامل المجالس الشعبية المحلية كأشخاص قاصرة، لتبرر بالتالي الدولة فرض وصاية صارمة وتقليدية عليها إلى درجة شل حركتها وخنق حرياتهم ومبادراتهم، وجعلها مجرد وحدات إدارية تابعة للسلطة المركزية، وبالتالي على القاضي أن يلعب دوره في هذا الصدد بالشكل اللازم⁽²⁾.

وختاما، يمكن القول أن المقصد الأساسي من تعزيز حضور القاضي الإداري على المستوى المحلي، هو التخفيف من حدة الوصاية الإدارية وضغطها الكبير الذي تخلفه على المجالس المنتخبة، وجعل الهيئة القضائية الجامع بين سلطتين؛ سلطة مركزية وسلطة لامركزية من خلال بسطها لرقابة تتناسب مع خصوصيات السلطتين وخلق توازن ديمقراطي للدولة.

(1) - يستلزم تنظيم القضاء على أساس مرجعية السلطة في اتجاه تثبيت استقلاليته، الإقرار بالعديد من المبادئ والتي ترتبط أساسا بفكرة تعيين القضاة ومسارهم؛ راجع: سعاد موسى-السلامي، (القضاء كسلطة عمومية أساس لرؤية تأسيسية جديدة للقضاء: المدلول والآثار)، مقال من كتاب: التفكير في المرفق العام والحكامة بمفردات المواطنة، مؤلف منشور بمساندة هانس سايدل، المغاربية لطباعة وإشهار الكتاب، تونس، 2017، ص ص 167-171.

(2) - أمينة عياد، المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط (المغرب)، 2015-2014، ص

المبحث الثالث: تعزيز دور المجالس الشعبية المحلية في مقاربة التنمية المحلية

إن البلوغ إلى مجالس محلية مستقرة، قادرة على التسيير والتعويل على نخبتها في إدارة الشأن العام المحلي، وتخويل هذه الهيئات المهام والاختصاصات التدييرية والتنموية الأساسية، يعد من أهم شروط تفعيل اللامركزية، إلا أن هذا الإصلاح يجب أن يقترن بتوفر مجموعة من الوسائل اللازمة لمباشرة هذه الاختصاصات، كما يستلزم الأخذ بالعديد من المفاهيم التسييرية الحديثة والتي تبنى المشرع الجزائري أغلبها إلا أنها لا زالت غير مفعلة بالشكل اللازم على مستوى المجالس المحلية، ولهذا لا بد من إعطائها دفعة جديدة تكفل لها الاستفادة من هذه المقاربات التي أثبتت نجاعتها في الكثير من دول العالم.

إن محدودية التمويل الذاتي لا تؤثر فقط في الاختصاصات الخاصة بالمجالس الشعبية المحلية وعلى قدرتها على ممارستها بالحرية اللازمة وبالاستقلال المطلوب، وإنما تتعلق أيضا بنزوع السلطة المركزية إلى التدخل والتأثير في تدبير الشأن المحلي مما يجعل كل الاقتراحات والإصلاحات المقدمة في هذا الشأن دون فائدة، من هذا المنطلق يمكن القول أن إعادة التوازن في ميزانية الجماعات الإقليمية من خلال القيام بتعديلات وإصلاحات حقيقية شاملة وموضوعية تمس مختلف الجوانب يعد إحدى المطالب الرئيسية لعصرنة هذه الهيئات (المطلب الأول).

تعتبر الخدمة العمومية من أهم المواضيع التي تحتل الصدارة في أولويات التنمية، وبالتالي لا بد من إعطائها الأهمية الكافية والبحث عن أهم الآليات الكفيلة بإصلاحها، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال إصلاح طرق تسيير المرافق العمومية المحلية، بما يتماشى مع التطورات التشريعية التي تعرفها الدولة وبما تفرضه التقنيات الحديثة في التسيير (المطلب الثاني).

يرتبط نجاح التنمية المحلية بمدى انفتاح المجالس الشعبية المحلية على محيطها الداخلي والخارجي، بما يكفل لها الاستفادة من الفرص الاقتصادية ونقل الخبرات والتجارب، لذا يتوجب تفعيل مبدأ التعاون والعمل المشترك بين الجماعات الإقليمية سواء وطنيا أو دوليا (المطلب الثالث).

المطلب الأول: خلق التوازن المالي للمجالس الشعبية المحلية

صنفنا من خلال دراستنا العجز المالي الذي تشهده الوحدات المحلية في الجزائر من أهم الإشكاليات التي تقف عائقا أمام تعزيز مركز هذه الهيئات ومن ثم تحقيق التنمية المحلية، وبالتالي فإن الوضعية الحالية للمالية المحلية تتطلب ضرورة تفعيل وتدعيم وسائل التمويل المالي للمجالس الشعبية المحلية باعتبارها أهم المداخل نحو تحديث هذه الهيئات والرفع من تنافسيتها وتعزيز استقلالها.

وعلى هذا الأساس فإن نجاح الإدارة المحلية في أداء دورها الخدماتي والإئمائي يتطلب البحث عن سبل رشيدة لتنمية ماليتها، من خلال إعادة النظر في الموارد المتاحة لهذه الوحدات خاصة من حيث وضع آليات من شأنها إصلاح المنظومة الجبائية المحلية (الفرع الأول)، والسعي نحو تئمين

الموارد غير الجبائية (الفرع الثاني)، وكذا تبرز الحاجة قبل أي وقت مضى إلى ضرورة البحث عن مصادر تمويل جديدة وفي مقدمتها تشجيع وتدعيم الدور الاقتصادي للمجالس المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إصلاح النظام الجبائي المحلي

تلعب الموارد الجبائية دورا مهما في ميزانية الجماعات الإقليمية وفي كل تنمية اقتصادية واجتماعية، لذا تبرز الحاجة إلى ضرورة إصلاحها وترشيدها ومنح السلطة الفعلية في هذا المجال للجماعات الإقليمية، لأنه لا يمكن الحديث عن مجالس محلية حرة دون تحكم وإدارة للموارد خاصة الجبائية منها⁽¹⁾.

تبنى المشرع العديد من الإصلاحات في مجال الجباية المحلية خاصة في السنوات الأخيرة، إلا أن أغلب هذه الإصلاحات لم تحقق النتائج المرجوة بل إنها لم تعالج المشكل الرئيسي في مجال الجباية المحلية والمتمثل في تهيمش المجالس المنتخبة نهائيا من هذا المجال وكذا ضعف حصص هذه الهيئات وغيرها من الإشكاليات التي أشرنا إليها سابقا، وبالتالي فإن تعديل وعصرنة نظام الجباية المحلية أصبح ضرورة حتمية تفرض نفسها كأحد أهم مرتكزات الإصلاح وتحسين واقع الجماعات الإقليمية⁽²⁾.

في إطار تجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته وإكراهاته المتعددة والمختلفة، يقتضي استكمال هذا الإصلاح الأخذ بالعديد من الإجراءات القانونية والتقنية والتنظيمية في مجال الجباية، بداية من ضرورة تعديل نسب الجباية الممنوحة للمجالس المحلية ورفعها مع تأسيس ضرائب ورسوم جديدة (أولا)، يضاف إليه منح فرصة للجماعات الإقليمية للمشاركة في إعداد نظام الجباية (ثانيا)، لكن كل هذه الإصلاحات يجب أن تقترن بمكافحة الغش والتهرب الضريبي وعقلنة عملية التحصيل (ثالث).

أولا: الرفع من نسبة الموارد الجبائية المرصودة للجماعات الإقليمية

إن غياب معيار موضوعي يعتمد عليه للفصل بين الضرائب المخصصة للجماعات الإقليمية وتلك المخصصة للدولة، منح لهذه الأخيرة سلطة تقديرية واسعة سواء في تحديد الوعاء الضريبي أو في تحديد نسب الضرائب المدفوعة، وتظهر هيمنة الدولة على هذا المورد بشكل جلي من خلال غياب

(1)– Alexis Essono Ovono, (l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le Cas du Cameroun, de la Côte-D'ivoire, du Gabon et du Sénégal), article électronique, Sur le site: <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/l-autonomie-financiere-des.html>, consulté le: 30/03/2017, pp 01-24, notamment ; p 06, Déspose: « Or, il ne peut y avoir une libre administration des collectivités locales sans une véritable autonomie fiscale locale... ».

(2) – وداد علو، مرجع سابق، ص ص 190، 191.

التوزيع العادل للموارد الجبائية⁽¹⁾، حيث تحتفظ الدولة بالضرائب والرسوم ذات المردودية الكبيرة في حين لا تمنح للمجالس المحلية سوى نسب ضئيلة.

من أجل دعم الاستقلال المالي للمجالس الشعبية المحلية وإصلاح جبايتها، يتعين استبعاد الدولة للتنازل عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية، وهذا بحد ذاته يعفيها -الدولة- من تحمل عبئ نفقات قسيمي التجهيز والاستثمار، في حالة عجز الميزانية المحلية عن طريق الإعانات، وبالتالي بدلا من لعبها لدور مزدوج "مسعفة وقابضة"، يجب منح عائدات بعض الضرائب والرسوم بصفة كلية للهيئات المحلية، ومن الأجدر أن يمس هذا التحويل الضريبة على الأجور والمرتبات التي تُحصل حاليا لصالح الدولة، وكذا الرسم على الطابع والتسجيل، باعتبارهما يقطعان من المصدر⁽²⁾، كما أن هذا التنازل أو التحويل يستوجب الزيادة في الموارد الجبائية المرصودة للمجالس من قبل الدولة والرفع من نسبها إلى المستوى المطلوب وبما يضمن بأن تكون الحصة الكبيرة للجماعة الإقليمية بدل الدولة⁽³⁾.

ثانيا: إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي

إن المطالبة بإشراك الجماعات المحلية في تحديد وعائها الضريبي، يطرح بشكل مباشر مسألة استقلالية هذه الجماعات في حال تحصيل جبايتها، وهو أمر يصعب تقبله في دولة عاشت ردحا من الزمن في كنف النظام الاشتراكي، فمنذ 1962 نصت التشريعات المنظمة للمالية العمومية، بأن يبقى ميدان الجباية حكرا على السلطة المركزية بجميع جوانبه، وهو بمثابة مبدأ قانوني تدعمه المادة 78 من الدستور⁽⁴⁾، انطلاقا من ذلك لا يحق للجماعات المحلية بلدية كانت أو ولاية، إنشاء أية ضريبة، إلى درجة أن حتى عملية تحصيل الأموال الضريبية يكلف بها على المستوى المحلي المصالح اللاتركيزية لوزارة المالية، دون تدخل من المجالس المنتخبة⁽⁵⁾.

(1) - وداد علو، (حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 2، 2014، ص 272.

(2) - المرجع نفسه، ص 280.

(3) - محمد يحيى، مرجع سابق، ص 261.

(4) - تنص المادة 2/78 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 15، 16، على: "لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون".

(5) - هناك العديد من المبررات لمركزية الضريبة، أبرزها أن إعطاء الجماعات المحلية مطلق الحرية في فرض الضرائب وتأسيسها، قد يمس بحرية تنقل الأشخاص والممتلكات، خاصة وأن كل بلدية تصح لها مطلق الحرية في تحديد ما يناسبها من رسوم وضرائب، بالإضافة إلى أن إعطاء مثل هذه الاستقلالية قد يؤدي إلى التعسف وسوء التسيير. راجع: جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014، ص 139، 140.

بالتالي، إذا كانت الجماعات الإقليمية لا تستطيع خلق ضرائب لأنه لا ضريبة بدون قانون احتراماً لمبدأ شرعية الضريبة، فإنه يمكن للمشرع سن قواعد قانونية متعلقة بإنشاء الضرائب وتتولى المجالس المحلية المنتخبة صلاحيات تحديد معدّل الضريبة والتصويت عليه في حدود هامش يثبت الحد الأقصى والأدنى الذي يتراوح بينهما المعدل المصوّت عليه.

هذه الطريقة معمول بها في كثير من الدول، حيث يتولى المشرع تحديد هامش الضريبة وللجماعات الإقليمية السلطة التقديرية في وضع المعدل المناسب وفق دراسة تقوم على عدّة اعتبارات، مع إعلام الإدارة المركزية بقرارات المجالس المحلية بغرض التوجيه والمتابعة؛ لهذا يمكن القول أن تحديد المشرع لبعض الضرائب والرسوم أرضية وسقف من شأنه أن يخلق تناسق في المقادير بين مختلف الجماعات الإقليمية، كما يضمن عدم التعسف في رفع النسبة أو تخفيضها إلى ما دون المستوى المطلوب⁽¹⁾.

إن اعتماد أوعية موحدة وقيمة ومرنة وذكية، تستجيب للتحوّلات التي تعرفها هذه الأوعية، بشكل يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، بحيث تكون قابلة للتعديل بشكل دوري ومستمر في إطار الحدود المحددة من طرف المشرع، ليس هو الحل الوحيد من أجل كفالة حرية الهيئات المحلية في هذا المجال، بل لا بد من تمكينها من اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تنسجم مع واقعها وخصوصياتها، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، والقيام بعملية المراقبة والتفتيش، وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها واتخاذ المبادرة وتحقيق فعالية التسيير⁽²⁾.

يضاف إلى عملية إشراك الجماعات الإقليمية ضرورة إرساء نظام جبائي بسيط ومستقر في تشريعاته، لأن من المبادئ الرئيسية الضرورية اللازمة في النظام الجبائي الجديد، استهداف التبسيط والانسجام والتركيز على النجاعة والعدالة والشفافية⁽³⁾.

- تثير مسألة تحصيل الجباية العديد من الإشكاليات وتعكس بشكل جلي حجم التهميش الذي يحظى به المنتخب المحلي، حيث أوكلت هذه المهم على مستوى البلدية لأمين الخزينة بموجب المادتين 205، 206 من قانون البلدية، يمارس أمين الخزينة مهام المحاسب العمومي ويخضع المحاسب العمومي للسلطة الرئاسية للوزير المكلف بالمالية، لمزيد من التفصيل، راجع: وهيبة برازة، (محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، المجلد 13، العدد 1، 2016، ص 253 وما بعدها.

(1) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 196.

(2) - يونس مليح، نظام جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح، مرجع سابق، ص 103، 104.

(3) - عصام القرني، (التدبير الجبائي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات)، مرجع سابق، ص 226.

ثالثا: توفير الضمانات اللازمة للملزم الجبائي بما يساهم في مكافحة التهرب الضريبي

يعتبر التهرب من دفع الضريبة من أخطر الآفات والأزمات التي تصيب الحصيلة الضريبية بصفة خاصة، والاقتصاد الوطني بصفة عامة لكونه يؤدي إلى استنزاف الموارد المالية التي كان من المفروض أن تستفيد منها خزينة الدولة والجماعات الإقليمية⁽¹⁾.

حاول الكثير من الباحثين تقديم مجموعة من الحلول للحد من هذه الظاهرة وسلبياتها والرفع من مستوى عائدات الجباية، وفي مقدمة هذه الحلول نشر الثقافة الجبائية لدى المواطنين، وكذا التحديد الدقيق للمبلغ الواجب دفعه وتعزيز الجزاءات وغيرها من الحلول⁽²⁾، إلا أننا نعتبر أن كبح هذه الظاهرة والحد منها لا يكون إلا من خلال الانفتاح على المكلف بالضريبة وتوفير الضمانات اللازمة له.

يعتبر الملزم المعني النهائي بالجباية المحلية، ليس باعتباره الممول القانوني للجباية المحلية وموضوعها، بل باعتباره الهدف المفترض من استعمالها، وفي هذا الجانب يمكن الإقرار بأن مسار الإصلاح الجبائي العام الذي عرفته الدولة من خلال كل التطورات القانونية السابقة لم يولي العناية اللازمة لهذا العنصر، بل اهتم بالملزم كموضوع للجباية وليس كفاعل وشريك في النظام المالي المحلي، وما يؤكد ذلك هو ضعف الحوار الجبائي المحلي بين الإدارة الجبائية المحلية والملزم، إذ أن للحوار أهمية كبرى تتمثل في خلق شعور لدى الملزم بقبول الجبائية، وهذا ما ركزت عليه بعض الدول الأجنبية حيث اعتبرت الملزم محور العملية الجبائية لذلك أولته اهتماما خاصا⁽³⁾.

لكي تكون الإدارة الجبائية أكثر تواجلا وانسجاما مع مواطنيها، فإن ذلك يستدعي انفتاحها عليهم ومحاولة إشراكهم في العملية الجبائية، كما يتطلب نشر المعرفة القانونية لأن النصوص القانونية المنظمة للجباية متعددة ومبهمّة، ومن الصعب الوصول والإطلاع عليها، وعليه يجب على الإدارة الجبائية أن تضمن النشر لكافة النصوص الجبائية من خلال إعداد مدونة عامة للجبائيات المحلية، الأمر الذي سيسهل على المواطن معرفة القوانين الجبائية، وكذا من خلال إنجاز مطبوعات ودلائل يكون موضوعها التفسير المبسط للإجراءات والحلول الكفيلة بمعالجة وضعية المتعسرين ماديا وغير

(1) - لمزيد من التفصيل حول هذه الظاهرة، مفهومها، أسبابها ونتائجها، راجع في هذا الصدد: إلياس قلاب ذبيح، دور الرقابة الجبائية في كبح ظاهرة التهرب الضريبي، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الرقابة الجبائية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمّة، يومي 28، 29 أكتوبر 2015، ص 2 وما بعدها.

(2) - راجع: وداد علو، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق، ص 284 وما بعدها.

(3) - يونس مليح، نظام جبائيات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح، مرجع سابق، ص 74.

القادرين على الدفع، مما يحفز المكلف على الأداء ويدعم الثقة ويجد الحلول لكل الحالات في إطار مرن يأخذ بعين الاعتبار الوضعية الاجتماعية للملزم (1).

ختاما لهذا العنصر تجدر الإشارة أن الحكومة باشرت في التحضير لمشروع قانون يتضمن جملة من الإجراءات بهدف عصنة الجباية المحلية خلال مجلس الوزراء يوم 4 أكتوبر 2016، وقد تم التصريح عنه في لقاء الحكومة بالولاية المنعقد يومي 12 و 13 نوفمبر 2016، الذي تم خلاله الانطلاق في عملية استراتيجية لتقنين التشريع الجبائي وإعداد قانون للجباية المحلية، وقد أشارت وزارة الداخلية أن هذا القانون سيدمج الضرائب والرسوم بهدف توضيح قراءتها وكذا إرساء شفافية أكثر في تطبيقها، بالإضافة إلى تبسيط وعصنة إجراءات تسييرها، كما أشار الوزير أن هذا القانون سيتضمن مبادئ كبرى نذكر منها: منح سلطات جبائية للبلديات والولايات، إعادة تأطير العلاقات المالية بين الدولة والجماعات المحلية، إحداث سياسة جبائية محلية يتم مناقشتها من طرف المجالس الشعبية الولائية، إحداث هيئة وطنية استشارية في مجال الجباية المحلية (المرصد الوطني للجباية المحلية) تكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية (2).

الفرع الثاني: تثمين الموارد غير الجبائية

رغم أهمية الجباية المحلية وما يمكن أن تساهم فيه في تحسين وضعية هذه الهيئات، إلا أنها لن تستطيع بمفردها زيادة الموارد بالقدر الذي يضمن التقليل من الاعتماد على الإعانات الحكومية (3)، وبالتالي تظهر الحاجة بشكل جلي إلى ضرورة تثمين الموارد غير الجبائية، وفي مقدمتها أملاك الجماعات الإقليمية التي تعد أحد أهم الموارد الذاتية لهذه الهيئات (أولا)، بالإضافة إلى ضرورة إعادة النظر في أحد أهم الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية وهي الاقتراض من المؤسسات البنكية (ثانيا)، إن تجاوز هاجس العجز المالي الذي ترجع أسبابه إلى سوء التسيير وغياب استراتيجيات التخطيط الجيدة، يظهر حاجة المجالس الشعبية المحلية إلى هيئات استشارية خاصة في الشق المالي (ثالثا).

أولا: الرفع من المردودية الضعيفة لإيرادات الأملاك

أصبحت الجماعات الإقليمية وأمام ضعف مواردها بشكل عام، مطالبة بالعمل على تثمين ثروتها وممتلكاتها، والاعتماد على مواردها، ومداخل هذه الأملاك، لأنها تعتبر كمصدر وافر يمكّنها من تغطية النفقات والأعباء المالية، خاصة بعد الإصلاحات التي قدمناها في مجال اختصاصات

(1) - المرجع نفسه، ص ص 77، 78.

(2) - منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، على الرابط الإلكتروني التالي:

[http://www.interieur.gov.dz/images/Rforme-des-finances-et-de-la-fiscalit-locales-](http://www.interieur.gov.dz/images/Rforme-des-finances-et-de-la-fiscalit-locales-AR.pdf)

[AR.pdf](http://www.interieur.gov.dz/images/Rforme-des-finances-et-de-la-fiscalit-locales-AR.pdf)، تاريخ الزيارة 20/03/2018.

(3) - محمد بن صوشة، مرجع سابق، ص ص 162، 163.

الجماعات الإقليمية والتي قسمت إلى ثلاثة أنواع، فإذا كانت الاختصاصات المحولة من طرف الدولة لا تثير أي إشكال، على اعتبار أن تمويلها يكون مرتبطا بها ومضمون من الناحية القانونية، فإن الاختصاصات الذاتية أو التي تتقاسمها مع الدولة فإنها تحتاج إلى الموارد الذاتية الكافية.

ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن الأملاك العقارية والمنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة، وعليه فالجماعات الإقليمية مطالبة بالقيام أولا بإحصاء كلي وشامل لهذه الممتلكات وإعادة النظر في بعض الأثمان المطبقة عليها وإتباع طرق علمية للرفع من مردوديتها، كما أنها ملزمة بضرورة المحافظة على ممتلكاتها وخاصة ذات الطبيعة العقارية منها، بما يكفل لها توفير مدخرات عقارية كافية تساعدها على تنفيذ برامجها.

كما أن القانون أجاز للجماعات الإقليمية إمكانية التصرف في بعض ممتلكاتها العقارية المبنية وغير المبنية مثلما أشرنا في هذه المسألة سابقا، لكن الإجراءات والأنماط المطبقة حاليا من طرفها، وخاصة في عمليات البيع، لا زالت لحد الآن غير مرضية ولا يمكن في أي حال من الأحوال أن تكون في مستوى الطموحات والرغبات المنشودة، وعليه لا بد من إعادة النظر في مسألة التصرف في أملاك الجماعات الإقليمية خاصة عن طريق البيع ومحاولة عصرنة الإجراءات المتبعة في هذا المجال بما يضمن الحرص على تحقيق الأثمان الأقرب للواقع⁽¹⁾.

وما تجدر الإشارة أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية أشرفت في 08 نوفمبر 2018 على تنصيب لجنة وزارية مكلفة بأنشطة تثمين أملاك الجماعات المحلية، وتتكون هذه اللجنة من مسؤولين مركزيين ومحليين مكلفين بتحديد الصعوبات والعراقيل التي تعرفها الجماعات المحلية في مجال تسيير ممتلكاتها والمحافظة عليها، وكذا اقتراح حلول عملية لرفعها فضلا عن مرافقة البلديات في نشر الممارسات الحسنة وتبادل الخبرات⁽²⁾، إلا أن نتائج هذه اللجنة لم تظهر عمليا.

ثانيا: تسهيل عملية الاقتراض

حاول المشرع ضبط مسألة اللجوء إلى القروض من طرف الجماعات الإقليمية بالعديد من الشروط على غرار ضرورة أن تكون أموال القروض موجهة للمشاريع ذات المردودية أو المشاريع الإنتاجية التي تعود بالنفع العام، كما اشترط أن تسجل القروض في قسم الاستثمار وغيرها من الشروط التي نراها منطقية إلى حد بعيد، إلا أن هذه الآلية لم يحسن استغلالها.

(1) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 214، 215.

(2) - منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80-قراءة-كل-الأخبار/2731-التنصيب-الرسمي-للجنة-الوزارية-المكلفة-بأنشطة-تثمين-أملاك-الجماعات-المحلية.html>، تاريخ الزيارة 20/07/2018.

وفي إطار مقارنة الإصلاح والتي تضمن تواجد الكفاءات على المستوى المحلي، يمكن الاعتماد على هذه الآلية واستغلالها بشكل كبير في مجال التنمية، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تجاوز بعض الإشكاليات وفي مقدمتها، الاحتكار الممارس من طرف المؤسسات البنكية التابعة للدولة وإعادة النظر في بعض المسائل الهامة التي تحفز المجالس على اللجوء إلى هذا المورد بدل انتظار تدخل الدولة.

تعد مسألة إنشاء مؤسسة بنكية مختصة على المستوى المحلي تسمح بالاستجابة إلى متطلبات التنمية المحلية ضرورة لتفعيل هذا المورد، فما يلاحظ على مستوى الهياكل المالية الموجودة لحد اليوم، المتمثلة في بنك التنمية المحلية وصندوق التوفير والاحتياط، بأنها أصبحت غير مرغوب فيها كشريك يمول المشاريع التنموية على الصعيد المحلي، بسبب نسب الفوائد الكبيرة التي تشترطها أثناء التعامل مع الجماعات المحلية⁽¹⁾.

لهذا، على القائمين بالتنمية المحلية التفكير بجدية في إنشاء مؤسسة بنكية، تحدد مهمتها في تقديم نوعين من القروض للبلدية والولاية، أحدهما قروض بدون فائدة، إذا ما تعلق الأمر بعمليات تهدف إلى تجسيد تجهيزات ذات طابع اجتماعي، وقروض أخرى تمنح بفائدة ذات نسبة أقل من تلك المتداولة في المعاملات البنكية المعروفة إذا تعلق الأمر بمشاريع اقتصادية محلية جديدة⁽²⁾.

ثالثا: حاجة المجالس الشعبية المحلية لمؤسسات الاستشارة في المجال المالي

الأکید أن الاستشارة هي شكل من أشكال الحكامة، وإذا كان الحديث قد كثر عن أهمية الاستشارة كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية، فإن نفس الدور قد ينعقد لمؤسسات الاستشارة الخاصة التي تمكن الإدارات والمجالس الشعبية المحلية من المرونة وتطوير الفكر والأداء والبحث عن الجودة والتوقع والتكيف مع حاجات الساكنة⁽³⁾.

إن إصلاح مالية الجماعات الإقليمية لا يمكن أن يضطلع بها المجلس المنتخب لوحده، بحكم حساسية هذا المجال وصعوبته، ولهذا أصبح لزاما إنشاء مكاتب استشارية داخليا أو اللجوء إلى مكاتب الاستشارة الأجنبية، نظرا لما يمكن أن تساهم فيه هذه الاستشارة في تشخيص الحاجيات والإمكانيات المالية، وتحقيق الاستعمال الأمثل للموارد وتنمينها والحفاظ عليها، وكذا تقييم المشاريع وإعداد البرامج

(1) - جمال زيدان، مرجع سابق، ص 142.

(2) - المرجع نفسه، ص 143.

(3) - نجيب جيري، (تحديث الفعل الرقابي رهان السياسات العمومية بالمغرب: نحو تقوية رقابة الحكامة)، مجلة العلوم القانونية، محور العدد: السياسات العمومية ورهان تزيل الدستور، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، العدد الأول، ماي 2013، ص ص 50، 55.

والمخططات، ما يبعد الجماعة عن الفشل التنموي وسوء التسيير، ويكفل لها تدبير محكم للميزانية وإنجاز مشاريع تنموية ذات مردودية (1).

فالجماعات الإقليمية في حاجة فعلا للمشورة والحلول المتكاملة والتوصيات المناسبة، خصوصا في مجالات البناء التنظيمي وتبسيط الإجراءات وتحديد الاحتياجات، إضافة إلى الاستشارات التقنية والفنية الخاصة، كما تبدو الاستشارة أكثر أهمية في الجانب المالي، ولهذا يتعين على المشرع إعطاء الأهمية لهذه المسألة وتحديد الإطار القانوني الذي يكفل استقطاب الكفاءات في المجال المالي من أجل إنشاء مكاتب استشارية، وكذا تنظيم مسألة التعاقد مع مكاتب الاستشارة في الخارج، وفي المقابل توعية المنتخبين من خلال دورات التكوين بأهمية التعاقد مع هذه المكاتب خاصة في مجال التخطيط المالي والميزانيات والمحاسبة والأنظمة الرقابية.

إن الاستشارة إذن إجراء وقائي وعلاجي في الوقت نفسه، يمكن من تدليل الصعاب عبر اقتراح البدائل التي يوصي بها مكتب التدقيق بعدما ينهي إعداد تقريره النهائي الذي يتضمن رأي المدقق، حسب معايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة - الإنتوساي - INTOSAI (2).

فالحجوة إلى مؤسسات الاستشارة أسلوب تسييري بامتياز وأداة لتغيير منظومة المجالس المحلية خاصة في شقها المالي، وعلى هذه الهيئات أن تسعى للاستفادة من خدماتها درءاً لكل الأزمات والمخاطر أو على الأقل إن لم تستطع التعاقد مع مكاتب الاستشارة الخارجية لتكلفتها الكبيرة، تنشئ مكاتب داخلية وتعطي الفرص لوسائل الدولة البشرية لاقتحام هذا المجال وبالتالي تقديم المساعدة اللازمة للقرار المحلي (3).

الفرع الثالث: تقوية الدور الاقتصادي للمجالس الشعبية المحلية

لقد أصبح التدبير المالي الجيد أو الحكامة المالية لشؤون الجماعات الإقليمية، يفرض على الدولة تعزيز الموارد المالية لهذه الهيئات، ويفرض على المسؤولين المحليين نهج أسلوب عقلائي، يفضي إلى البحث الدائم في خلق موارد جديدة، ولعل تجاوز الأسلوب الكلاسيكي في التمويل وفي

(1) - توفيق منصور، (التدقيق والاستشارة: نحو نهج بنوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد مزدوج 2-2017، ص 173، 174.

(2) - منظمة الإنتوساي هي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية تتمتع بمنصب استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، وتعتبر هذه المنظمة إطار لتبادل المعلومات والخبرات من أجل تحسين وتطوير الرقابة المالية، وقد وضعت هذه المنظمة مجموعة من المعايير التي تحكم الاستشارة والتدقيق في المجال المالي، لمزيد من التفصيل في هذه المسألة، راجع موقع المنظمة على الرابط التالي:

<http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>، تاريخ الزيارة: 2019/07/10.

(3) - توفيق منصور، مرجع سابق، ص 176.

التمكين المادي، والذي رافق التجارب المحلية السابقة، والذي جعل التحصيل والإنفاق محكوما بهاجس الاستهلاك دون الإنتاج، يعتبر مسألة ضرورية وأساسية في هذه المرحلة بالذات (1).

إن خروج الجماعات الإقليمية من دائرة العجز المالي الذي تعاني منه يتطلب منها بذل مجهودات كبيرة، ليس فقط في مجال إصلاح الموارد التقليدية لهذه الهيئات، وإنما عليها أيضا أن تسعى إلى البحث عن مصادر مالية أخرى (2)، ويعتبر المجال الاقتصادي من أهم المجالات التي يمكن وضعها ضمن الأهداف الأساسية في مقاربة الإصلاح.

فالجماعات الإقليمية مدعوة لتنشيط الحياة الاقتصادية المحلية ودخول غمار المنافسة والاستثمار والانفتاح على المبادرات والشراكات الخارجية المختلفة، ومن أهم الآليات الكفيلة بتقوية الدور الاقتصادي لهذه الهيئات، تشجيع وتدعيم الاستثمار (أولا)، وكذا خلق سياسة اقتصادية تضمن استغلال المميزات الاقتصادية لكل منطقة بما يكفل تحقيق تنمية شاملة (ثانيا).

أولا: تشجيع وتدعيم الاستثمار

إن السياسة التنموية الهادفة والجادة والتي تهدف إلى الرفع من المستوى المحلي، هي تلك التي تسعى إلى جعل الجماعات الإقليمية البيئة الأساسية للتنمية وقطب إشعاع اقتصادي واجتماعي، ويعتبر الاستثمار طرفا أساسيا في معادلة النشاط الاقتصادي، وأحد أهم الآليات لتحقيق الإقلاع الاقتصادي بزيادة الإنتاجية ورفع الدخل وتقليل نسبة البطالة وتحسين معدلات النمو وتنافسية المقاولات (3).

يعتبر الاستثمار إذا، مصدرا مهما من مصادر تمويل التنمية سواء في الدول المتقدمة أو الدول النامية، وهذا لما له من آثار إيجابية على اقتصاديات الدول المضيفة إذا استغلته أحسن استغلال، وهذا ما جعل مختلف الدول تتنافس على توفير المناخ المناسب لجذب أكبر قدر من هذا الاستثمار، والجزائر كغيرها من الدول -خاصة العربية منها- أولت أهمية خاصة للاستثمار في الآونة الأخيرة (4)، من خلال جملة الإصلاحات القانونية التي تبناها المشرع في هذا الصدد وفي مقدمتها دسترة مبدأ

(1) - عماد أبركان، (قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_ 2015، ص ص 145، 146.

(2) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 222.

(3) - عبد الغني الشاوي، (الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد مزدوج 90-91، ص 77.

(4) - أحمد ضيف، (واقع الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية وسبل تنميته)، مجلة معارف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، العدد 19، ديسمبر 2015، ص 107.

حرية الاستثمار⁽¹⁾، وإصدار القانون 09-16 المتعلق بترقية الاستثمار ونصوصه التطبيقية، والذي تضمن مجموعة من الإصلاحات على المستويين القانوني والمؤسساتي.

إيماناً من المشرع بالزامية توفير المناخ المناسب لتنشيط الاستثمار وبأهمية هذا المجال، وضع مجموعة من الضمانات القانونية التي تعتبر كعوامل محفزة كفيلة بجذب المستثمرين، ومن بين أهم هذه الضمانات توفير الاستقرار التشريعي للمستثمر (أ)، بالإضافة إلى ضمان تحويل الأموال الاستثمارية إلى الخارج (ب)، كما منح المشرع للمستثمر حق الحصول على المزايا والحوافز، خاصة الجبائية منها (ج)، لتبقى في الأخير الضمانة القضائية لتسوية النزاعات والخلافات التي قد تنشأ بين المستثمر الأجنبي والدولة، من خلال منحه حق اللجوء إلى التحكيم الخاص أو القضاء الوطني (د).

أ- الاستقرار التشريعي: فبغية تشجيع وتحفيز وجذب الاستثمارات، كرس المشرع الجزائري مجموعة من الضمانات التي توفر الاستقرار التشريعي، من خلال توفير الحماية القانونية للمستثمرين من أي تغييرات قد تمس النصوص القانونية مستقبلاً، وهو ما يعرف بشرط الثبات التشريعي، بالإضافة إلى إمكانية استعادتهم من التشريع الجديد إذا طلبوا ذلك صراحة، في إطار ما يسمى بالتدعيم التشريعي، كما وفر المشرع ضمانات لحماية مشاريعهم الاستثمارية المنجزة من الاستيلاء، حيث جعله يخضع لقواعد صارمة ويمارس في حالات محددة قانوناً⁽²⁾.

ب/ ضمان تحويل الأموال الاستثمارية وعائداتها إلى الخارج: كرس المشرع الجزائري مبدأ تحويل رؤوس الأموال وعائداتها إلى الخارج نظراً لأهميته في حماية مصالحهم، لكن في المقابل ونظراً لخطورة هذا المبدأ، فقد أخضعه المشرع لمجموعة من الشروط التي تضمن تحقيق نوع من الموازنة بين حماية مصالح المستثمر الأجنبي وحماية الاقتصاد الوطني.

ج/ المزايا التحفيزية للاستثمار: كرس المشرع الجزائري مجموعة من المزايا والتحفيزات التي تختلف طبيعتها ومدة الاستعادة منها باختلاف طبيعة المشروع الاستثماري ونوع المنطقة التي سيقام عليها، لذلك فالعلاقة طردية بين نوع ومقدار المزايا وبين نوع المنطقة وطبيعة المشروع الاستثماري، لذلك يمكن تقسيمها إلى مجموعة المزايا المشتركة للاستثمارات المؤهلة⁽³⁾، والمزايا الإضافية لفائدة النشاطات ذات الامتياز أو المنشئة لمناصب الشغل⁽⁴⁾، بالإضافة إلى المزايا الاستثنائية لفائدة الاستثمارات ذات الأهمية الخاصة للاقتصاد الوطني⁽⁵⁾.

(1) - المادة 43 من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، مصدر سابق، ص 11.

(2) - انظر: المواد 22، 23، 35 من القانون رقم 09_16 المتعلق بترقية الاستثمار، مصدر سابق، ص 22-24.

(3) - انظر: المادتين 12، 13 من القانون نفسه، ص ص 19، 20.

(4) - انظر: المادتين 15، 16 من القانون نفسه، ص ص 20، 21.

(5) - انظر: المواد 17، 18، 19 من القانون نفسه، ص 21.

د/ حق اللجوء إلى التحكيم الخاص لتسوية المنازعات: منح المشرع الجزائري للمستثمر الأجنبي في حالة وجود نزاع بينه والدولة الجزائرية أن يتجه للتحكيم لتسوية النزاع، شريطة أن يكون هناك اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف أبرمتها الدولة الجزائرية تتعلق بالمصالحة والتحكيم أو في حالة وجود اتفاق مع المستثمر ينص على بند تسوية يسمح للطرفين بالاتفاق على تحكيم خاص⁽¹⁾.

إن هذه البيئة التي وفرها المشرع الجزائري بموجب القانون 09-16 من شأنها أن تساعد على جذب الاستثمارات، ولهذا يتعين على المجالس الشعبية المحلية العمل جاهدة على تطوير هذا المجال واستغلاله بالشكل اللازم وجعله كأحد أهم الميادين خلقا للثروة، خاصة من خلال الحرص على اختيار المشاريع واختيار المستثمرين ذوي الكفاءات وأصحاب الإمكانيات المادية الكافية⁽²⁾.

ثانيا: استغلال المميزات الاقتصادية لكل منطقة

يرتكز الإصلاح في المجال الاقتصادي، على رسم سياسة جديدة، ينظم بمقتضاها الاقتصاد المحلي، وفقا لخطة تعتمد على عدة جوانب، وفي مقدمتها اختيار المشاريع بما يتناسب ويتماشى مع خصوصيات المنطقة⁽³⁾، فعلى كل منطقة أن تستغل الخصوصية الطبيعية والبشرية والاجتماعية لها، باعتبارها الأدرى بمجالها، وهو ما يضمن تحقيق التوازن بين الجماعات ويضفي طابع التميز على كل جماعة.

يعتبر قطاع السياحة من أهم المجالات التي يمكن استغلالها والتي من الممكن أن تساهم بشكل كبير في عصرنة الجماعات الإقليمية وتحسين وضعيتها، لأن الجزائر تتوفر على إمكانيات سياحية كبيرة، إلا أن عدم الاهتمام بها خلال المسار التنموي حال دون الاستفادة منها والتعرف على مكوناتها محليا ودوليا⁽⁴⁾، وبالتالي أصبح من الضروري على المجالس المحلية إعطاء القطاع السياحي أهمية لا تقل عن باقي القطاعات الأخرى، من خلال تخصيص إمكانيات مادية وبشرية لتطوير هذا القطاع الذي يمكن أن يساهم في جلب العملة الصعبة والتقليل من البطالة، وكذا وضع خريطة للاستثمارات السياحية وفك العزلة عن المناطق النائية، نشر الوعي والثقافة السياحية في المجتمع الجزائري، وكذلك إنشاء بنك متخصص في تمويل الاستثمارات المحلية⁽⁵⁾.

(1) - المادة 24 من القانون رقم 09_16 المتعلق بترقية الاستثمار، مصدر سابق، ص 22.

(2) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 224.

(3) - جمال زيدان، مرجع سابق، ص 143.

(4) - موسى سعداوي وزروق صدوقي، (السياحة في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية)، مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، جامعة بليدة 2، العدد 2، 2012، ص 116.

(5) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، المرجع السابق، ص 228.

كما يعد قطاع الفلاحة من أهم القطاعات التي يتعين على المجالس الشعبية المحلية إعطاؤها الأهمية الكافية للنهوض بهذا القطاع، من خلال توفير المناخ المناسب الذي يحفز على تنشيط هذا المجال واستغلاله، وتشجيع المشاريع الشبانية وتوفير الدعم الكافي لها من أجل تنمية الفلاحة خاصة بالولايات الداخلية والجنوبية، باعتبارها الرهان الأساسي في أي تنمية محلية⁽¹⁾.

إن إصلاح الشق الاقتصادي للمجالس الشعبية المحلية وخلق سياسة اقتصادية كفيلة بتحقيق الاستقرار المالي لهذه الوحدات ينعكس عنه عدة نتائج إيجابية على جميع المجالات وفي مقدمتها الشق الاجتماعي، حيث يساهم التطور الاقتصادي في خلق فرص جديدة للشغل وتحسين دخل السكان، وتحسين المؤشرات الاجتماعية كمحاربة الفقر، وإصلاح مجال السكن وتنظيمه، وكذا توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن وضمان أكبر مشاركة اجتماعية في المسلسل التنموي⁽²⁾.

وختاما تجدر الإشارة في هذا الصدد، أن الكثير من الباحثين اعتبروا أن المقاربة الاقتصادية يمكن أن تحقق نتائجها في بعض المناطق في حين يستحيل خلق سياسة اقتصادية خاصة على مستوى بعض البلديات، مرجعين ذلك إلى فكرة التقسيم الإقليمي، والتي اعتبروها كعائق حقيقي أمام التنمية في بعض الأقاليم، ولكن حتى وإن كانت كذلك، حتى وإن كان المشرع لم يراعي فعلا أي معيار في التقسيم الإقليمي لسنة 1984⁽³⁾ وساهم في إنشاء بلديات فقيرة، وبلديات معزولة بدون أي نشاط اقتصادي أو تجاري أي بدون موارد ذاتية تتيح لها التصرف، ولم يكن الغرض منها سوى تقريب الإدارة من المواطن متناسيا بذلك الاختصاصات التنموية الموكلة لهذه الهيئات بموجب القانون⁽⁴⁾، مما ولد عن ذلك عدة نتائج في مقدمتها تحول هذه الهيئات إلى مكاتب إدارية لا غير أغلب مواردها في شكل إعانات. إلا أننا نرى أنه من الصعب جدا في الوقت الراهن وبعد مرور أكثر من ثلاثة عقود من تطبيق هذا التقسيم المطالبة بتجميع الجماعات الإقليمية والتقليل منها، لأن ذلك قد ينجم عنه العديد من الإشكالات العملية.

ونرى أن تحقيق الرهان يتوقف على حكمة المسيرين وقدرتهم على إيجاد الحلول حتى مع ندرة الموارد، كما أن المجالس ملزمة بعقلنة وترشيد الموارد المتوفرة والمتاحة له، ذلك أن جوهر إشكالية التسيير المالي بالنسبة للجماعات هو كيفية إدارتها واستغلالها، ولهذا يجب عليها تحديد حجم الموارد،

(1) - حاول العديد من الباحثين تقديم مجموعة من التوصيات للنهوض بالقطاع الفلاحي وتنشيطه، في إطار تقوية الدور الاقتصادي للجماعات الإقليمية، لمزيد من التفصيل راجع: جمال زيدان، مرجع سابق، ص 145 وما بعدها.

(2) - الشلاحي الشلاحي، مرجع سابق، ص 26.

(3) - انظر: القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، عدد 6، بتاريخ 7 فيفري 1984، ص 139.

(4) - راجع: محمد بن صوشة، مرجع سابق، ص ص 271-275. وكذلك: نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف، مرجع سابق، ص 170.

ومن ثم تحديد الأولويات انطلاقاً من دراسة واقعية وعميقة للمعطيات المتوفرة، لأن حدوث أي خلل في التدبير سوف يحدث ضياع وهدر أموال وموارد هامة ومن ثم تعطيل مسار التنمية⁽¹⁾.

المطلب الثاني: عصنة طرق تسيير المرافق العمومية المحلية

نظراً لأهمية المرافق العمومية وآثارها على الحياة اليومية للمواطن، فإن مقارنة الإصلاح لا يمكن أن تكتمل دون البحث عن أهم الآليات التي من شأنها تحسين أداء المرافق المحلية⁽²⁾، لأن أي تحول اقتصادي أو سياسي يقاس بمدى مطابقة تسيير المرافق العمومية للحياة العامة والحاجات المتزايدة والمتطورة للمواطنين ومدى ضمانه التحسين الدائم للخدمة العمومية، كما أن التحولات الهامة التي تعرفها الدولة في مجال التشريع، تدفعنا إلى ضرورة البحث في الوضعية الراهنة للمرافق المحلية خاصة من حيث طرق إدارتها وتسييرها.

أجاز المشرع للمجالس المحلية إمكانية تسيير مصالحها العمومية واستغلالها استغلالاً مباشراً، كما منح لها إمكانية إنشاء مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد الإشراف على تسيير هذه المصالح، إلا أن هذه الطرق القائمة على تدخل الدولة أثبتت عجزها في تسيير المرافق العمومية المحلية، مما انعكس سلباً على الخدمة العمومية المحلية (الفرع الأول).

نظراً لما أفرزه الاستغلال المباشر للمرافق العمومية من طرف الدولة والجماعات الإقليمية من إشكالات عملية، وأمام صعوبة الاستمرار في هذا النموذج من التسيير خاصة في ظل الوضع المالي الراهن، وجب إيجاد طريقة أكثر مرونة لإدارة هذه المرافق، ويعتبر التسيير المفوض للمرافق العمومية المحلية من أهم الآليات الجديدة، وبالتالي لا بد من تفعيل هذه المقاربة التسييرية على مستوى الجماعات الإقليمية خاصة مع توفر الإطار التشريعي المنظم لها (الفرع الثاني)، إن تحسين أداء المرافق المحلية لا يتوقف عند إعادة النظر بأساليب التسيير فحسب، بل يستدعي استغلال تكنولوجيا الإعلام والاتصال ودمجها في مؤسسات الإدارة المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تجاوز الطرق التقليدية في تسيير المرافق المحلية

باختلاف نشاطات الجماعات الإقليمية وتنوع اختصاصاتها، وبحكم تمتعها بالشخصية القانونية، كان في حكم المنطق أن تتعدد طرق إدارتها لمصالحها ومرافقها⁽³⁾، وعلى هذا الأساس حدد المشرع مجموعة من الأساليب التي يمكن أن تسيّر بموجبها مصالحها (أولاً)، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم فعالية هذه الأساليب المعتمدة وعدم قدرتها على مسايرة التطورات الحاصلة في جميع الميادين، نظراً

(1) - عماد أبركان، مرجع سابق، ص 146.

(2) - محمد شوراق، مرجع سابق، ص 110.

(3) - محمد يحيى، المغرب الإداري، مرجع سابق، ص 34.

لعدة أسباب ومبررات أدت إلى ضعف ومحدودية هذه الطرق، وأبانت عن إلزامية تجاوزها في ظل مقارنة الإصلاح (ثانياً).

أولاً: أساليب إدارة مرافق الجماعات الإقليمية

إن القاعدة العامة في تسيير مصالح المجالس الشعبية المحلية هو الاستغلال المباشر (أ)، وفي حالة عجز المجالس عن التسيير المباشر، نظراً لخصوصية بعض المرافق وأهميتها، أوجد لها القانون حلاً بديلاً تتمحور أساساً في أسلوب المؤسسة العمومية (ب).

أ- الاستغلال المباشر

يقصد بهذه الطريقة أن تقوم المجالس الشعبية المحلية بنفسها بإدارة وتنظيم وتسيير المرفق العام مباشرة عن طريق أموالها وموظفيها، مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام، وأن تتحمل مسؤوليتها عن جميع المخاطر الناجمة عن إدارة المرفق (1)، ويعتبر الأصل والقاعدة العامة في إدارة المرافق لأنها هي المكلفة بإنشائها وتنظيمها، وبذلك فهي الأقدر على تسييرها (2)، وهو ما أكدته المشرع الجزائري في قانون البلدية وكذا قانون الولاية حينما اعتبر الاستغلال المباشر الصيغة الأولية والأساسية في إدارة المرافق المحلية، كما ألزم ضرورة تقييد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الجماعة وخضوعها لقواعد المحاسبة العمومية (3).

تظهر أهمية التسيير المباشر لمصالح المجالس المحلية، خاصة على بعض النشاطات لاسيما الإدارية منها، والتي تكتسي طابع المصلحة العامة وتحقيق المنفعة العمومية، وبالتالي لا يمكن الحديث عن طرق جديدة لتسيير هذا النوع من المصالح نظراً لأهميتها وارتباطها المباشر بمصالح الجمهور، هذا بالإضافة إلى إجماع الأفراد عن القيام بها لقلّة أو انعدام أرباحها (4)، وضخامة الوسائل التي تتطلبها والتي يعجز الأفراد عن السيطرة عليها، لذلك فإن وجودها مرتبط بالدولة ولا يمكن أن تكون محلاً لأسلوب آخر من أساليب التسيير، ولكن تبرز الحاجة إلى ضرورة تطوير أسلوب الاستغلال المباشر بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية وهو ما سنفصل فيه لاحقاً في الفرع الثالث.

ب- أسلوب المؤسسة العمومية المحلية

يجوز للمجالس الشعبية المحلية أن تنشئ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها، ويتم إنشاؤها بموجب مداولة المجلس الشعبي المحلي، وقد

(1) - مليكة الصروح، مرجع سابق، ص 358.

(2) - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 14.

(3) - انظر في ذلك: المادة 151 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 22. والمواد من 142-145 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 22.

(4) - مليكة الصروح، المرجع السابق، ص 358.

تكون هذه المؤسسات ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المرجو منها⁽¹⁾، تتولى هذه المؤسسات إدارة المرافق العامة وتسييرها في إحدى المجالات المحددة بموجب المادة 149 من قانون البلدية والمادة 141 من قانون الولاية.

والمؤسسة العمومية هي شخص معنوي عام، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل والمتخصص للمرفق العام وللتكفل بالمصالح المحلية بطريقة أكثر فعالية من الاستغلال المباشر⁽²⁾، وتعد المؤسسة العمومية أكثر الطرق انتشارا في الوقت الحاضر، كوسيلة مثلى لتسيير المرفق العام، نتيجة ما توفره من إمكانية تبني نوع من الإدارة يتطابق مع طبيعة كل مرفق على حدى بما يضمن حسن سير تلك المصالح ويزيد من قدرتها الإنتاجية، وعليه فالمؤسسة العمومية هي كل هيئة عامة تحدثها المجالس المحلية وتعطيها الشخصية المعنوية، وتترك لها حرية إدارة وتسيير مرفق عام مخصص تحديدا، فهي خاضعة إلى قيدين وهما⁽³⁾:

-**القيود الأولى:** التخصص، ومفاده أن إحداثها يكون لغاية واحدة وهي تسيير مصلحة معينة، على سبيل الحصر ولا يمكنها العمل خارج إطارها، وهي بذلك مقيدة بالغرض الذي أنشأت لأجله.

-**القيود الثانية:** ويتمثل في إلزامية خضوعها للرقابة أو الوصاية الإدارية.

رغم الدور الكبير الذي لعبته المؤسسة العمومية في تحسين أداء المرافق المحلية وفي نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين، مقارنة بتسيير تلك المرافق عن طريق الاستغلال المباشر، إلا أنها تعرف العديد من الاختلالات والنقائص، كما أن الدور الاقتصادي الجديد للجماعات الإقليمية يقتضي تجاوز كل المقاربات المبنية على التمويل من طرف الجماعات الإقليمية، فحتى وإن كان أسلوب المؤسسة يمتاز بعدة مميزات على غرار التخصص الذي يضمن أداء المهام بفعالية، إلا أن هذا الأسلوب لا يختلف كثيرا عن التسيير المباشر، طالما أنها شخص معنوي عام وموظفيها عموميون.

ثانيا: أسباب ودواعي تجاوز هذا النموذج من التسيير

بالرغم من كل النجاحات التي حققها نموذج الدولة المتدخلة في فترة معينة، وذلك بقيادة الدولة لمشروع التنمية الاجتماعية وحتى الاقتصادية، إلا أن الأزمات المالية التي عرفتة الدول والتي ميزها الكساد وندرة الموارد أدت إلى تراجع هذا النموذج ومحدوديته.

إن التسيير التقليدي للمرافق العمومية سواء عن طريق الاستغلال المباشر أو المؤسسة العمومية العامة أثبت عجزه ومحدوديته بشكل واضح في الفترة الأخيرة، وذلك بسبب مجموعة من الاختلالات

(1) - انظر: المادتين 153 و154 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 22. والمواد من

146-149 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 22.

(2) - نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 66، 67.

(3) - محمد يحيى، مرجع سابق، ص 342.

والنقائص التي ميزت هذه الطرق والتي ظهرت بشكل جلي من خلال عجز هذه الأساليب عن السيطرة على متطلبات المواطن، في ظل انفتاح السوق والعولمة التي زادت من وعي الفرد، ويمكن إجمال أهم الأسباب التي أدت إلى ضعف هذا الأسلوب في النقاط التالية:

- أول المشاكل التي يعرفها التسيير المباشر للمرفق العام هو ضغط هذا الأخير من الناحية المالية وزيادة النفقات الموجهة للمرفق العام في ظل ندرة الموارد، فخلق هذه المرافق من جهة هو في حد ذاته عبء مالي ضخم، ويحتاج تسييرها كذلك إلى أموال كبيرة مما يولد ضغطاً كبيراً على ميزانية الجماعات الإقليمية.

إن الثقل المالي المسجل على أسلوب التسيير المباشر للمرفق المحلي، والذي ظهرت نتائجه بشكل جلي خاصة مع تفاقم العجز المالي للجماعات الإقليمية وتدخل الدولة بشكل مستمر عن طريق التمويل من أجل ضمان الخدمات الأساسية، لا يعفي أسلوب المؤسسة العمومية المحلية من هذه المسألة، والتي من المفروض أن يكون لهذه المؤسسات ذمة مالية مستقلة⁽¹⁾، لكننا إذا تصفحنا الميزانية العامة للدولة فإننا نجد أنها تحوي إعانات لهذه المؤسسات خاصة الإدارية منها، وفي غالب الأحيان هذه الإعانات هي المورد الوحيد لها وتعتمد عليها بصفة أساسية، وبذلك فهي لم تكن حل للعبء المالي بل زادت العبء نظراً لحجم ميزانيتها وعدد موظفيها⁽²⁾.

- كما أن معظم المرافق الإدارية سواء المسيرة مباشرة أو عن طريق المؤسسة، تعاني من ضعف بنيوي وهيكلية يتعلق بالروتين والبيروقراطية نتيجة لضعف المورد البشري، وتدني إنتاجية الفرد وضعف الأداء العام والفساد الإداري الأمر الذي أضعف قدراتها في توفير خدمات بمستوى عال من حيث الكفاءة والجودة والوفرة..⁽³⁾

- خضوع المرافق العامة المسيرة مباشرة للأهواء السياسية، وبذلك يوجد عدم استقرار لها من حيث التمويل ومن حيث الفعالية والمردودية، فنجد هذا يشجع مصلحة معينة فيما يهمل قطاعات أخرى والعكس مع الآخر.

(1) - ألزم المشرع المؤسسة العمومية بضرورة الموازنة بين إيراداتها ونفقاتها، وفي حالة الظروف الاستثنائية والتي تنجر عنها تكاليف استغلال أخرى غير المصاريف المرتبطة بالسير العادي للمؤسسة يمكن تخصيص إعانات تجهيز المؤسسة، انظر: المادتين 21، 22 من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 22 مارس 1983، ص 804.

(2) -نادية ضريفي، مرجع سابق، ص 61.

(3) - صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2014، ص 117.

- عدم إمكانية قياس فعالية المرافق العامة المحلية وحساب نتائجها وغياب دراسة النتائج المتعلقة بها وتقييم نوعية الخدمة التي تؤديها المرافق، نفس الملاحظات تقال على أسلوب المؤسسة العمومية، حيث يسجل عليها غياب الدراسات التقييمية لهذه المؤسسات ومدى مساهمتها لحاجيات المواطنين، ومدى تحسينها لنوعية الخدمة العمومية⁽¹⁾.

وعليه، فإن أهم الأسباب التي تقف وراء ضرورة التخلي عن الطرق التقليدية في التسيير، تتعلق بالشق المالي للوحدات المحلية وعدم قدرتها على الاستمرار في تحمل أعباء هذا النموذج من التسيير، الذي بحث على المردودية الاجتماعية فقط مغفلا بذلك الجانب الاقتصادي ونوعية الخدمات وجودتها، وبالتالي فإن عملية الإصلاح وتجاوز هذه الأساليب تطرح بإلحاح، خاصة مع وجود العديد من المقاربات الحديثة والتي وضع لها المشرع لبنتها الأساسية والتي أثبتت نجاعتها في العديد من دول العالم، سواء في الجانب المالي، أو من حيث نوعية الخدمات.

الفرع الثاني: التسيير المفوض للمرفق العام المحلي

إن أزمة القطاع العام فرضت على المسؤولين البحث عن أسبابها وأيضاً الحلول الملائمة لتجاوزها والتي انتهت بالأخذ بسياسة الخصخصة⁽²⁾ القائمة على الشراكة مع القطاع الخاص⁽³⁾، ويعتبر التدبير المفوض نمط من أنماط الشراكة المتطورة بين القطاعين العام والخاص، وهو كظاهرة عالمية تتقاسمها جميع الدول، متقدمة كانت أو صاعدة أو في طريق النمو، اقتناعاً منها بأن اللجوء إلى القطاع الخاص لتدبير المرافق العمومية، من شأنه عصرنة المصالح المحلية وتحسين نوعية الخدمات، وبالتالي تحقيق شروط التنمية المتينة والمستدامة⁽⁴⁾.

(1) - ضريفي نادية، مرجع سابق، ص ص 47، 97.

(2) - يجدر بداية التمييز بين الخصخصة والخصوصية، حيث تعني الخصخصة في مفهومها الواسع والأشمل التحول من النظام الذي كان عماده القطاع العام إلى النظام الذي يعتمد أساساً على القطاع الخاص، بحيث تتخلى الدولة عن الكثير من الأعباء التي كانت تتحملها والأدوار التي كانت تلعبها عبر إشراك الخواص في عملية التسيير ولكن دون المساس بملكية المرفق العام. أما الخصوصية فتعني في أبسط مفاهيمها البيع، أي تحويل الملكية من عامة إلى خاصة، سواء بصفة جزئية أو كلية، وهو ما أكدته المشرع حينما اعتبر المقصود بالخصوصية كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، كما حدد المشرع أشكال نقل الملكية. انظر: المادة 13 من الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصوصيتها، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 22 أوت 2001، ص 11.

- لمزيد من التفصيل راجع: صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص 101 وما بعدها.

(3) - حنان الترموسي، (استشراف علاقة القطاع العام والخاص في تدبير المرفق العام)، مجلة المناورة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011، ص 35.

(4) - خليل اللواح، مرجع سابق، ص ص 74، 75.

لقد شكل أسلوب التدبير المفوض أحد الحلول الفعالة المعتمدة في عصرنة تدبير بعض المرافق العامة الحيوية كالمياه والنفايات والكهرباء في العديد من التجارب المقارنة على غرار فرنسا⁽¹⁾، التي تعتبر تجربتها رائدة في هذا المجال، كما برهنت بما لا يدع مجالاً للشك، أنه الوسيلة والآلية الحديثة للنهوض بالشأن العام المحلي.

والجزائر، اقتناعاً منها بأهمية هذا الأسلوب الحديث في التسيير، وتماشياً مع المستجدات التي تعرفها البيئة الخارجية، وكذلك نتيجة للتحويلات السياسية والاقتصادية وما لها من تأثيرات وانعكاسات على مؤسسات الدولة وعلى التسيير العمومي، وجدت نفسها أمام خيار تحرير النشاطات العمومية وإشراك القطاع الخاص إلى جانب الدولة في تحقيق أعباء الخدمة العمومية، وقد عرف هذا النمط من التسيير في الجزائر معالجة قطاعية متذبذبة قبل سنة 2015 والذي تجسد في تلك الفترة بشكل كبير في عقود الامتياز، وبعد سنة 2015 توجه المشرع بشكل جلي إلى عقود التفويض من خلال إصدار النص المنظم للصفقات العمومية في وجهه الجديد الذي حمل في طياته تعديلات جوهرية ذات أثر اقتصادي ومالي بخلفيات اجتماعية، والذي كرس المشرع الجزائري من خلاله ولأول مرة إطاراً قانونياً عاماً وموحداً لعقود التفويض، ليسارع بعد ذلك في إصدار التنظيم المنظم لهذه العقود سنة 2018.

وعليه، يتعين على المجالس الشعبية المحلية التوجه نحو هذا النموذج من التسيير، خاصة مع توفر الإطار القانوني والتشريعي المنظم لعقود التفويض (أولاً)، كما أن هذه الرؤيا الجديدة قد تكون لها تأثيرات جد إيجابية على المرفق العام المحلي (ثالثاً).

أولاً: التنظيم التشريعي لتقنية التفويض

يعتبر المرسوم الرئاسي 15-247 أول نص عام في الجزائر يشير إلى تعريف عقود تفويض المرفق العام ويحدد أنواعها، وبالرغم من الاختصار الشديد وما يعتره من نقص إلا أن المشرع تدارك المسألة وأصدر المرسوم التنفيذي رقم 18-199⁽²⁾، موحداً بذلك النظم القانونية المتعلقة بتسيير المرفق العام، ووضعا إطاراً عاماً لهذه التقنية بداية من تعريفها (أ)، وكذا أنواعها وإجراءاتها (ب).

(1) - للإطلاع على التجربة الفرنسية في هذا المجال، راجع: سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018، ص ص 18، 83 وما بعدها. وكذلك: علاوة هوام وعمرة مهديد، آليات تفويض المرفق العام في النظم الغربية -فرنسا أنموذجاً-، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول، التفويض كآلية لتسيير المرافق العمومية: بين حتمية التوجه الاقتصادي والإلزامية ترشيد الإنفاق العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، يوم 20 نوفمبر 2018. (غير منشورة).

(2) - المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 48، بتاريخ 5 أوت 2018، ص 4.

أ- التعريف القانوني لعقود تفويض المرفق العام⁽¹⁾

لم يعرف المشرع الجزائري تفويض المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 بشكل صريح، غير أن ما يستشف من نص المادة 207 أن عقد تفويض المرفق العام هو "عقد يعهد من خلاله تسيير مرفق عام إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية من استغلال المرفق العام"، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 18-199 نجده قد ضبط هذه المسألة وقدم تعريفا واضحا للتفويض، حيث اعتبر تفويض المرفق العام بأنه: "تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له الذي قد يكون شخص معنوي عام أو خاص، خاضع للقانون الجزائري من أجل تسييرها بموجب اتفاقية، ويجب أن يتم التفويض في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف، مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية"⁽²⁾.

من خلال التعاريف نستخلص أن هناك مجموعة من المرتكزات القانونية ما إن توفرت نكون أمام عقد تفويض المرفق العام، حيث لا يتحقق تفويض المرفق العام إلا بتوفر ثلاث مقومات وهي:

1- وجود مرفق عام: حتى نكون بصدد تفويض مرفق عام، يجب أن يكون النشاط الذي يتم تفويضه مرفقاً عاماً، وباستقراء ما ورد في المرسوم الرئاسي يمكن القول أن جميع المرافق العمومية قابلة للتفويض من حيث المبدأ، ذلك أن أي قيد على مبدأ جواز تطبيق تقنية التفويض في مرفق معين يجب أن يعلن عنه المشرع بموجب نص قانوني، وهو ما عبرت عنه المادة 207 من المرسوم 15-247.

(1) - تجدر الإشارة إلى بعض التعريفات الفقهية خاصة تلك التي قدمها الفقه الفرنسي، ومن أبرزها التعريف الذي أورده الفقيه الفرنسي **Jean François Auby** الذي عرف تفويض المرفق العام بأنه "العقد الذي يعهد فيه إلى شخص آخر يسمى صاحب التفويض تنفيذ مهمة مرفق عام والقيام بالاستغلال الضروري للمرفق، ويمكن أن يتضمن إقامة منشأة عامة، ويتحمل صاحب التفويض مسؤولية تشغيل المرفق وإقامة علاقة مباشرة مع المستفيدين الذين تؤدي إليهم الخدمات مقابل تأديتهم لتعريفات محددة، ويتقيد صاحب التفويض بالمدة المحددة في العقد التي تعكس الاستثمارات التي يهدف إلى تغطيتها"، أما الأستاذ **Stéphane Braconnier** فيعرفه بأنه "عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض، لمدة محدودة تسيير مرفق عام، لشخص معنوي خاضع للقانون الخاص يسمى المفوض إليه، فيخول إليه حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض المذكور أو بهما معاً".

- Auby Jean François, **la délégation de service public**, guide pratique, Dalloz, Paris, 1997, P 16.

- Braconnier Stéphane, **droit des services publics**, presse universitaire de France, Paris, 2004, P 413.

(2) - انظر: المواد 2، 3، 4 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مصدر السابق، ص 5.

2- السمة العقدية لتفويض المرفق العام: لا يتحقق تفويض المرافق العمومية إلا من خلال العلاقة التعاقدية التي تجمع بين طرفين وهما السلطة المفوضة والمفوض له⁽¹⁾؛ بحيث أن المفوض أو السلطة المفوضة هي الجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، في حين يثير المفوض له العديد من التساؤلات، فإذا كانت المادة 207 من المرسوم الرئاسي 15-247 سكتت عن هذه المسألة ولم تحدد طبيعته، فإن المرسوم التنفيذي قد حصره في الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة الخاضعة للقانون الجزائري، مستثنيا بذلك الشخص الأجنبي غير الخاضع للقانون الجزائري⁽²⁾.

3- استغلال المرفق العام والارتباط بين المقابل المالي ونتائج الاستغلال: يلزم لوجود تفويض مرفق عام أن يكون موضوع العقد استغلال مرفق عام من جهة⁽³⁾، وأن يرتبط المقابل المالي الذي يحصل عليه المفوض إليه بنتائج الاستغلال، مع احتفاظ المفوض بسلطة الرقابة على الخدمات والأسعار⁽⁴⁾.

ب - أشكال عقود تفويض المرفق العام

يتحدد شكل تفويض المرفق العام حسب مدى مساهمة المفوض له في إنشاء المرفق واستغلاله، وحجم المخاطر التي يتحملها، ونطاق السيطرة والرقابة التي تمارسها الجهة مانحة التفويض على المرفق، لذا فإن فكرة التفويض لا تكون بدرجة واحدة بالنسبة لأنواع عقود تفويض المرفق العام جميعها⁽⁵⁾.

يأخذ تفويض المرفق العام شكل الامتياز أو الإيجار أو الوكالة المحفزة أو التسيير، وقد حدد المشرع بموجب المرسوم التنفيذي مميزات كل أسلوب على حدى وحالات اللجوء إليه⁽⁶⁾، كما أنه ضبط كل نوع بمدة محددة والتي يعتبر أقصاها في عقد الامتياز والمحددة بثلاثين (30) سنة قابلة للتמיד

(1) - المادة 6 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مصدر سابق، ص 5.

(2) - انظر: المواد 4، 10، 22 من المرسوم نفسه، ص ص 5، 7.

(3) - أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2015، ص 146.

(4) - ألزم المشرع بضرورة أن تشير اتفاقية التفويض إلى شكل المقابل المالي الذي يدفعه مستعملو المرفق وكذا آليات تحيينه، انظر: المادة 48 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مصدر سابق، ص 9.

- Rachid Zouaimia, *La délégation de service public au profit de personnes privées*, maison d'édition belkeise, Alger, 2012, P 69.

(5) - انظر: المادة 210 من المرسوم الرئاسي 15-274 المتعلق بالصناعات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 46. والمواد 49، 50، 51 من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، المصدر سابق، ص 10.

(6) - انظر: المواد من 52 إلى 57 من المرسوم التنفيذي نفسه، ص ص 10، 11.

مرة واحدة بموجب ملحق لمدة لا تتجاوز 4 سنوات، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، وحسنا فعل المشرع حينما قيد هذه العقود بمدة محددة كما أنه لم يخرج عن القاعدة العامة المعمول بها في أغلب الدول في مدة العقد⁽¹⁾، ويلعب إجراء تحديد المدة دورا مهما في الحفاظ على التوازن بين مصالح السلطة العامة من جهة ومصالح القطاع الخاص من جهة أخرى، ومن شأن هذه المدة التي حددها المشرع أن تضمن للمفوض له استرجاع قيمة الأموال التي استثمرت في هذا المرفق العام وتحقيق الربح (الفائض)، وكذا تحقيق المصلحة العامة للجماعة الإقليمية⁽²⁾.

أطر المشرع مسألة إبرام اتفاقية التفويض بداية من تحديد صيغ الإبرام والتي حصرها في الطلب على المنافسة كقاعدة عامة والتراضي كقاعدة استثنائية، كما حدد إجراءات الإبرام وبيانات الاتفاقية، والعلاقة بين السلطة المفوضة والمفوض له والرقابة على هذه العقود وانتهاء بمسألة المنازعات التي تنشئ عن هذه الاتفاقيات⁽³⁾.

ثانيا: أثر التسيير المفوض على أداء المرفق المحلي

تقدم المرافق المحلية خدمات عمومية، لها خصوصيتها وأهدافها وتتعلق بالحياة الجماعية لأفراد المجتمع وتهدف مباشرة إلى تلبية حاجياته، وبما أن هذه الحاجيات تزداد وتتطور نوعا وكما فيجب أن يواكبها تطور المرفق العام خاصة في طرق تسييره، وإذا كان المشرع قد وضع الإطار القانوني اللازم، فيجب على المجالس الحلية أن تبادر في أقرب وقت لتعديل وتغيير القواعد التي تحكم مرافقها حتى تسائر الظروف الاجتماعية والاقتصادية المتطورة خدمة للمصلحة العامة⁽⁴⁾.

إن العجز الموازناتي المسجل في الكثير من البلديات يجعل من لجوء المسيرين المحليين إلى أنماط عصرية مطبقة في مختلف أنحاء العالم على غرار تفويض المرفق العام أمرا "ضروريا"، نظرا لارتباط هذا الأسلوب بنتائج الاستغلال⁽⁵⁾، مما يساهم في تقليص العبء المالي على ميزانية الجماعات المحلية وخلق موارد مالية جديدة، بعيدا عن الخزينة العمومية التي أصبحت تئن تحت وطأة التراجع المستمر للعائدات المتأتية من الجباية البترولية.

(1) - محمد يحيى، مرجع سابق، ص 365.

(2) - سوهيلة فوناس، مرجع سابق، ص 223.

(3) - للاطلاع على الإجراءات المقررة، راجع: الفصل الثاني وما بعده من المرسوم التنفيذي 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مصدر سابق، ص 5.

(4) - أحمد أيجون، المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011، مقال من كتاب: الدستور والمرفق العام والحكامة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سايدل، سوسة (تونس)، 2016، ص 252.

(5) - حسن حوات، مجموع مقالات في القانون العام، طوب بريس للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، 2014، ص 66.

إن تأثيرات هذا الأسلوب لا تنحصر على الشق المالي فقط والتخفيف من النفقات التسييرية للمجالس الشعبية المحلية فقط، بل يجب اعتبار هذا النوع من العقود خاصة تلك المبرمة مع الخواص كأداة لتحقيق التنمية المحلية، حيث تساهم في تحقيق جملة من النتائج أبرزها:

أ- **تحسين الخدمة المحلية:** إن طرق التسيير المعتمدة من قبل الخواص والتميزة بمرونتها وسرعتها، ستمكن لا محالة من تقديم الخدمة العمومية المحلية في وقتها المناسب، وبأعلى جودة ممكنة، مما يلبي حاجيات المواطن في إطار علاقات تجارية محضة تعتبر هذا الأخير كزبون وليس كمستهلك، مما يؤدي إلى الحرص على أداء هذه الخدمة باحترام المقاييس العالمية المتعلقة بالجودة⁽¹⁾.

ب- **انجاز البنى التحتية⁽²⁾:** أدرج المشرع الجزائري ضمن أشكال عقود تفويض المرفق العام عقد الامتياز، وهو الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام⁽³⁾، وهو ما يظهر بشكل جلي أن هذا النوع من العقود يمكن أن يساهم بشكل كبير في إنجاز البنى التحتية من قبل الخواص، وهو ما سيعتبر عنه نتائج جد إيجابية على الدولة والجماعات الإقليمية، فبانقضاء مدة التفويض تتحصل الجماعة على مرفق جديد قد تعجز عن تشييده لوحدها نظرا لأوضاعها المالية، وهنا يظهر أهم أثر لهذه العقود والذي يتجاوز الأهداف التقليدية والمتمثلة في تحسين الخدمة، بل يتعدى ذلك إلى خلق موارد مالية وبنى تحتية للجماعة الإقليمية.

ج- **صيانة المرافق العامة:** لا تنطوي اتفاقية تفويض المرفق العام على الاستغلال فقط، فقد تشمل في أغلبها صيانة المرفق العام⁽⁴⁾، وهو ما يساعد المجالس الشعبية المحلية بشكل كبير في التغلب عن مصاعب التمويل والاهتمام بمشروع التنمية.

من هذا المنطلق، يمكن القول أن عصرنة طرق التسيير ومسايرة المستجدات التشريعية في هذا المجال، أصبح ضرورة حتمية على المجالس المحلية، نظرا لحجم النتائج التي يمكن أن يحققها هذا الأسلوب إذا أحسن استغلاله، وأولته الهيئات المحلية أهمية خاصة في مقاربة الإصلاح.

(1) - سوهيلة فوناس، مرجع سابق، ص 289.

(2) - تعرف لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي البنى التحتية بأنها المنشآت المادية والنظم التي تقدم الخدمات للجمهور عامة بشكل مباشر أو غير مباشر، أما مشروع البنية التحتية فيقصد به تصميم مرافق جديدة وتشييدها وإعدادها وتشغيلها أو إصلاح مرافق موجودة للبنية التحتية أو تحديثها أو توسيعها أو تشغيلها. انظر:

- تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، 30 جوان-11 جويلية 2003، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: https://unctad.org/ar/docs/a58d17_ar.pdf، تاريخ الزيارة: 2019/07/12.

(3) - المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام، مصدر سابق، ص 10.

(4) - انظر المادتين 54، 55 من المرسوم نفسه، الصفحة نفسها.

إذا كان من المؤكد أنه لا يمكن تحقيق التنمية المحلية المستدامة دون تفعيل التسيير اللامركزي ومنح الحرية الكافية للوحدات المحلية في إدارة الشأن المحلي، فإنه بقدر ذلك يمكن القول، أن نجاعة وفعالية عقود تفويض المرفق العام المبنية على الشراكة بين القطاع العام والخاص رهينة بمدى احتكامها للحكامة الجيدة⁽¹⁾، فلا يمكن الحديث عن نجاح هذه الآلية وتحقيقها لأهدافها إلا إذا أعطت السلطة المفوضة أهمية خاصة لموضوع اختيار المتعاقد معها، وأولت لمسألة الكفاءة أهمية أساسية، في إطار احترام مبادئ الحياد والمساواة والشفافية⁽²⁾.

الفرع الثالث: إدخال الأساليب التكنولوجية في التسيير

لقد كانت المشاكل التي عرفها العمل الإداري أهم عامل حفز على التفكير في ضرورة تحديث الإدارة، ومدّها بالوسائل اللازمة لتحسين عملها، وإخراجها من محيطها المغلق، وزادت أهمية التحديث والانتقال من الإدارة التقليدية إلى إدارة أخرى أكثر عصريّة وانفتاحاً، في ظل ما يمر به العالم من مرحلة انتقالية تتميز بتحوّلات جذرية شملت كل المجالات، مرحلة ألغيت فيها الحدود، وانكسرت فيها القيود، وتعاضم بها دور تكنولوجيا المعلومات والاتصال، مما ساهم في تسريع وتيرة تحديث الإدارة العمومية، خاصة في الدول المتقدمة التي سارعت إلى استغلال فوائد ونتائج هذه التكنولوجيا على مستوى معاملاتها الإدارية⁽³⁾.

إن إقحام التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال على مستوى تسيير المرفق الإداري المحلي سيشكل تحديثاً وتجديداً لآليات هذا الأخير، لأن مجموعة من المشاكل التي يعاني منها المرفق المحلي من قبيل انعدام الشفافية وبطء الإدارة في تسيير العديد من الملفات والإجابة على قضايا المرتفقين ستجد لها حلولاً لها في حالة الاستعانة بالإدارة الرقمية، لأن طبيعة هذه التقنيات الرقمية الجديدة، والمتمثلة أساساً في تقديم خدمات عن بعد وإتاحة الولوج إلى المعلومة عن طريق البوابة الإلكترونية قد

(1) - عبد الجبار عراش، **تكييف عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص**، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الندوة العلمية الدولية حول: نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، يومي 10، 11 فيفري 2012، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط (المغرب)، 2014، ص 18.

(2) - ألزم المشرع بضرورة أن تتم عملية انتقاء المفوض له وفق المبادئ المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية، انظر: المادة 5 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مصدر سابق، ص 5.

(3) - رمزي أحمد عبد الحي، **نحو مجتمع إلكتروني**، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة (مصر)، 2006، ص 15 وما بعدها.

تحدث تحولاً عميقاً في بنىات المجتمع، من هذا المنطلق فالمجالس المحلية ملزمة بمسايرة هذه الحركية وجعلها إحدى أهم ركائزها⁽¹⁾.

وفي ظل هذه المتغيرات، سارعت الجزائر إلى الأخذ بمجموعة من الإصلاحات التي همت العمل الإداري، بحيث شرعت وزارة الداخلية والجماعات الإقليمية في وضع العديد من الآليات لتطوير الإدارة وتكييفها مع التقدم التكنولوجي من خلال جملة من البرامج والتطبيقات التي تم بموجبها إطلاق مشروع البلدية الإلكترونية، حيث بادرت الوزارة فعلياً منذ حوالي سنة 2011 برقمنة جميع وثائق الحالة المدنية بدءاً بوثيقة عقد الميلاد 12، التي شرع المواطنون باستخراجها في شتى أنحاء البلاد إلكترونياً من أي بلدية كانت، كما عملت على تقليص عدد الوثائق التي يطالب بها المواطن في مختلف الملفات الإدارية، من 29 وثيقة إلى 14⁽²⁾، وتندرج هذه السياسة في تجنب المماطلات الإدارية، كما تم إنشاء سجل وطني رقمي للحالة المدنية، يربط بالبلديات وملحقاتها الإدارية والبعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية، ويربط هذا السجل بالمؤسسات الأخرى لاسيما المصالح المركزية لوزارة العدل⁽³⁾، وألزم المشرع الإدارات والمؤسسات المرتبطة بالسجل ألا تشترط على المواطن تقديم الوثائق التي يمكن الاطلاع عليها مباشرة في ذات السجل⁽⁴⁾، وفي هذا الصدد كذلك، تم إصدار جواز السفر البيومتري، لتتبعه بطاقة التعريف الوطنية البيومترية مؤخراً في سنة 2017، ثم مشروع رخصة السياقة البيومترية التي لم تعمم إلى غاية الوقت الراهن⁽⁵⁾.

(1) - عبد الرحيم الشرفاوي، (المرفق الإداري الرقمي: مدخل للشفافية والتحديث)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، العدد 132، جانفي-فيفري 2017، ص 81.

(2) - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فيفري 2014 يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 11، بتاريخ 26 فيفري 2014، ص 6.

(3) - انظر: المادة 25 مكرر من القانون رقم 14-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-02 المتعلق بالحالة المدنية، مصدر سابق، ص 4.

(4) - انظر: المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 جويلية 2015 المتعلق بإعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ 29 جويلية 2015، ص 16.

(5) - للتفصيل في أهم تطبيقات الإدارة الإلكترونية، راجع: قوي بوحنية وعبد المجيد رمضان، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية، مقال من كتاب: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق -دراسة لبعض النماذج والمؤشرات-، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016، ص 19 وما بعدها.

وتجدر الإشارة أن، أول بلدية إلكترونية تم افتتاحها كانت في ولاية باتنة وتحديدا بالمقر الفرعي الإداري لحي 500 مسكن يوم 14 مارس 2011، وقد ارتكزت أساسا على التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، وسمحت بسحب الوثائق في خلال ثوان⁽¹⁾.

كما شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية سنة 2017 في إطلاق مشروع "الشباك الإلكتروني" أو "البلدية الإلكترونية صفر ورق"، ويهدف هذا المشروع إلى تعويض أي نموذج ورقي بآخر الكتروني، وشملت العملية في بداية الأمر ثلاث بلديات في الجزائر العاصمة، ليعلن الوزير أنه سيتم تعميم هذا المشروع عبر كامل التراب الوطني مع نهاية 2018 إلا أنها لم تكتمل لحد الآن، وتعتمد طريقة عمل الشباك الإلكتروني للوثائق البيومترية على استقبال طلبات مختلف الوثائق البيومترية على مستوى البلديات، و تسجيلها بصفة آنية في قاعدة معطيات مركزية وهذا باستغلال الربط المباشر مع قواعد معطيات مركزية مثل قاعدة معطيات الوثائق البيومترية، السجل الوطني الآلي للحالة المدنية ومستقبلا قاعدة المعطيات لرخص السياقة وهو الأمر الذي سيسهم في تقديم خدمات ذات جودة من حيث الاستقبال والسرعة في معالجة الملفات وبالتالي تحقيق خدمة عمومية عصرية تشكل مرحلة مهمة في مسار تحقيق الإدارة الإلكترونية⁽²⁾.

تقتضي مقاربة الإصلاح ضرورة مواكبة الجماعات الإقليمية لأنماط التسيير المتطورة والأخذ بنموذج الإدارة الإلكترونية بكل ركائزه، لا سيما وأن تقنية التفويض والشراكة مع القطاع الخاص لا يمكن تطبيقها على جميع المرافق خاصة الإدارية منها، وبالتالي لا بد من توفير المتطلبات الضرورية لهذه المقاربة (أولا)، بما يكفل الاستفادة من مميزات هذا النموذج وتجسيدها عمليا في تصرفات المجالس المحلية العصرية (ثانيا).

أولا: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية

إن تشخيص وضعية الجماعات الإقليمية في هذا المجال يكشف أنها في تأخر كبير في مجال استعمال التكنولوجيات الحديثة، وبرؤية إلى الواقع، يبدو أن تفعيل الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية يواجه عدة عقبات تحول دون تطبيقها، وفي مقدمتها نقص الوسائل التكنولوجية واللوجستية اللازمة لإنشاء نظام الإدارة الإلكترونية، كما تقتقر كثير من الجماعات الإقليمية الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا المعلومات، بالإضافة إلى وجود فجوة رقمية بين منطقة وأخرى وذلك

(1) - قوي بوحنية وعبد المجيد رمضان، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية، مرجع سابق، 2016، ص 23.

(2) - انظر: تصريح لوزير الداخلية منشور على موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/80>، تاريخ الزيارة: 2019/01/12.

لتباين البنية التحتية للاتصالات بين مختلف المناطق⁽¹⁾، وبالتالي بات من الضروري توفير المتطلبات الضرورية للتسيير الإلكتروني، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- المتطلبات القانونية والمالية:

إن تنفيذ الإدارة الإلكترونية يستوجب توفر مجموعة من القواعد القانونية، وبالموازاة مع تلك التشريعات يتعين توفير إمكانيات مالية مهمة، على النحو التالي:

1- المتطلبات القانونية: تتمثل هذه المتطلبات في تعديل غالبية القوانين، من أجل أن تواكب العمل بالمستندات الإلكترونية، بدل العمل بالمستندات الورقية، حيث تأتي هذه القوانين والتشريعات من أجل إضفاء الصبغة القانونية على الأعمال الإلكترونية للإدارة، وإلى جانب ذلك فإن رقمنة المعلومات الإدارية وانتقالها من حاسوب إلى آخر، يطرح إشكالية ضمان حماية البيانات الشخصية وسريتها، فهذه المعلومات تبقى مهددة بقرصنتها واستغلالها في غير محلها، وبالتالي يتعين سن القوانين لحماية هذه المعلومات، وذلك بهدف ضمان ثقة المواطنين في التعامل الإلكتروني⁽²⁾.

2- المتطلبات المالية: يعتبر المطلب المالي أهم عنصر لنجاح تطبيق الإدارة الإلكترونية، وتزداد أهمية هذا العنصر على اعتبار أن التقدير المالي لا يتم على أساس السنة المالية، بل يتعداها إلى أكثر من ذلك، ناهيك عن التكاليف التي يحتاجها هذا النموذج في مجال توفير البنية التحتية والتي تشمل تحسين شبكة الاتصالات، بالإضافة إلى توفير التكنولوجيا الرقمية الملائمة من تجهيزات وحواسيب ومعدات وأنظمة وقواعد البيانات والبرامج⁽³⁾.

ب- تكثيف برامج تأهيل الموظفين: إن بناء نظام الإدارة المحلية الإلكترونية يحتاج إلى إعداد الكوادر البشرية الكافية من الموظفين والفنيين المؤهلة والمدربة للتعامل مع التقنيات الحديثة⁽⁴⁾، كما يتطلب ضمان التكوين الدائم والمستمر للعنصر البشري على مستوى المجالس المحلية في مجال التكنولوجيا.

(1) - سيد أحمد مسيردي وخديجة سعدي، (مشروع الجزائر الإلكترونية: واقع وتحديات)، مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، جامعة بليدة 2، العدد 2، 2013، ص 282.

(2) - أسية الحراق، الإدارة الإلكترونية "الصفقات العمومية نموذجا"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، أكتوبر 2015، ص 65.

(3) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 309.

(4) - للتفصيل في أهمية الكوادر البشرية ودورها في نجاح مشروع الإدارة الذكية، راجع: سرمد عبد الخالق أحمد الشاوي، التنظيم القانوني للإدارة الإلكترونية - دراسة مقارنة -، درا الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2019، ص 27 وما بعدها.

ج- تأهيل المجتمع لتقبل الإدارة الإلكترونية: يتطلب تطبيق الإدارة الإلكترونية الحد من الأمية الرقمية من خلال؛ دعم البنيات التحتية للاتصالات وذلك بالعمل على تغطية مجموع التراب الوطني بما فيها المناطق المنعزلة بخدمة الانترنت، وكذا الرفع من مستوى التعليم وتطوير المضامين التربوية، بالإضافة إلى التوعية بأهمية الإدارة الإلكترونية⁽¹⁾.

ثانيا: دور الإدارة الإلكترونية في مقاربة الإصلاح

إن الأخذ بالأساليب التكنولوجية في التسيير على مستوى المرافق الحلية، أصبح أكثر من ضرورة للنهوض بهذه الهيئات وتحسين أدائها، نظرا لما يمكن أن تحققه من نتائج جد إيجابية خاصة على الصعيد المالي والخدماتي.

1- في الجانب المالي: لا شك أن إقامة نظام الإدارة الإلكترونية يحتاج في البداية إلى مبالغ مالية غير يسيرة تتفق في شراء الأجهزة والمعدات وإعداد البرامج وتدريب العاملين، غير أن أداء الخدمات بالطريق الإلكتروني -بعد ذلك- تقل تكلفته كثيرا عن أدائها بالطريقة التقليدية، حيث يؤدي إلى التقليل من عدد الموظفين وخفض تكلفة الطباعة والأوراق التي تصرف فيها ميزانية ضخمة سنويا والإعلانات، وتكلفة توفير أماكن استقبال المرتفقين⁽²⁾.

2- في الجانب الخدماتي: تحقق في هذا المجال العديد من النتائج؛ بداية من تقديم الخدمات بصورة سريعة وغير مكلفة وبعيدا عن الروتين والبيروقراطية وكل مظاهر الفساد وفي مقدمتها المحسوبة فهي أداة لتخليق الحياة الإدارية، كما تضمن تكريس مبدأ المساواة بين المرتفقين وتقوية مبدأ استمرارية المرفق العام، مما يساهم في الرقي بالعلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن وتعزيز الشفافية والحد من النزاعات الناشبة بين الطرفين في الإدارة الكلاسيكية⁽³⁾.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن كل هذه المميزات الإيجابية لا بد من أخذها بعين الاعتبار وجعلها بمثابة دوافع إلى التوجه نحو تبني الإدارة الإلكترونية كبديل للإدارة التقليدية، لأن البلوغ إلى مجالس محلية عصرية يفرض تدارك الخلل الذي شهده تطبيق مشروع الإدارة الإلكترونية على المستوى المحلي وتوفير كل المتطلبات الضرورية اللازمة لإنجاح هذه العملية ومن ثم تحقيقها لأهدافها خاصة المالية منها.

(1) - آسية الحراق، مرجع سابق، ص 80 وما بعدها.

(2) - المرجع نفسه، ص 57.

(3) - للتفصيل، راجع: العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، 2016، ص 96.

المطلب الثالث: تعزيز آليات التعاون والشراكة بين الجماعات الإقليمية

أدرکت العديد من دول العالم أهمية التعاون بين وحداتها المحلية فأولته جل اهتماماتها وجعلت منه أساس إعادة التوازن بين الجماعات الإقليمية والحل الأمثل والمناسب لأزمة الفوارق الموجودة بين هذه الهيئات، وفي هذا الصدد كرس المشرع مبدأ التعاون بين البلديات منذ صدور أول قانون للبلدية سنة 1967 (الفرع الأول).

ومع تنامي دور الجماعات الإقليمية في الدول الديمقراطية والمتقدمة في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية امتدّ هذا التعاون ليشمل إبرام اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي مع مجموعات إقليمية أجنبية قصد تبادل الخبرات والتجارب؛ وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد نص على إمكانية إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي كما أصدر مؤخرا التنظيم المتعلق بهذه الاتفاقيات (الفرع الثاني).

ما يدفعنا إلى القول بضرورة جعل التعاون الداخلي والخارجي بين الجماعات الإقليمية محورا أساسيا في مقاربة الإصلاح، وعلى المجالس الشعبية المحلية أن توليه أهمية بالغة، نظرا لما يمكن أن يحققه من نتائج على مسار التنمية ومن ثم على عصنة هذه الهيئات والرقى بمركزها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعاون ما بين البلديات

لقد حظي التعاون ما بين البلديات والجماعات المحلية في العديد من الدول بأهمية كبيرة، تظهر من خلال تعدد القوانين وتنوع أنماط وأشكال هذا التعاون، وفي جملة الأحكام القضائية التي تصدر بمناسبة الفصل في المنازعات التي تثيرها، كما تظهر هذه الأهمية في الدراسات الفقهية التي تتناول موضوع التعاون الداخلي، نظرا لما يمكن أن يوفره فضاء التعاون من تفاعلات اجتماعية أوسع وإحداث روابط جديدة تساعد على تعزيز التضامن الذي يعد أساس رابطة بناء الدولة⁽¹⁾.

كرس المشرع مبدأ التعاون بين البلديات في النصوص القانونية منذ الاستقلال (أولا)، لكن تجسيد هذه المقاربة رغم أهميتها عرف محدودية كبيرة من الناحية العملية نتيجة جملة من الإكراهات والعراقيل التي جعلت هذه الآلية غائبة عن العمل المحلي (ثانيا).

أولا: التكريس القانوني للتعاون ما بين البلديات

كرس المشرع الجزائري مبدأ التعاون بين البلديات في أول نص قانوني يتعلق بالبلدية، حيث نصت المادة 12 من الأمر 24/67 على أنه: "يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وأن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك. ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات ومصالح

(1) - قدور بن عيسى، (التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 05، عدد 1، 2012، ص 316.

مشتركة لتتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها"، وقد حدد الأمر السالف الذكر ثلاثة أشكال لهيئات ومصالح التعاون ما بين البلديات وهي النقابات⁽¹⁾، وملتقيات المجالس البلدية⁽²⁾، ولجان تسيير الأملاك والحقوق المشاعة⁽³⁾.

إن الملاحظ في هذا الصدد أن مبدأ التعاون بين البلديات في ظل قانون 1967، أولاه المشرع أهمية خاصة، حيث خصص له عشرين (20) مادة، كما أنه ضبط وأطر أشكال التعاون وحدد إجراءات تجسيدها عمليا وكذا مجالاتها.

بصدور قانون البلدية لسنة 1990 أبقى المشرع على مبدأ التعاون بين البلديات، إلا أنه أجرى العديد من التعديلات، وحصر إمكانية العمل المشترك بين البلديات في إحداث مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك، وإنشاء لجنة مشتركة بين البلديات من أجل تسيير الأموال والحقوق المشاعة⁽⁴⁾، وفي كلا الحالتين علق المشرع قواعد إنشائها وتنظيمها وعملها على إصدار قوانين تنظيمية، والتي لم تصدر نهائيا، مما جعل من التعاون بين البلديات في الفترة الممتدة بين 1990 و2011 بدون إطار قانوني ينظمه، وبالتالي تكريس قانوني دون فعالية عملية.

استمر العمل بدون وجود آليات فعلية لتكريس التعاون اللامركزي رغم كل الانتقادات التي وجهت له في تلك الفترة⁽⁵⁾، إلى غاية صدور قانون البلدية لسنة 2011، والذي نص على إمكانية إنجاز عمليات ومشاريع مشتركة بين البلديات في إطار ما يسمى بـ "التعاون المشترك بين البلديات"، حيث نصت المادة 215 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على إمكانية بلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد تحقيق التهيئة والتنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير وضمان مرافق عمومية جوارية، وأشار القانون في المادة 216 منه إلى أن هذه الشراكة تتم عن طريق اتفاقية أو عقود يصادق عليها المجلس عن طريق مداولة، وتعتبر اتفاقيات التوأمة⁽⁶⁾ من بين الأعمال التي تتطلب المصادقة الصريحة من طرف الوالي.

(1) - انظر: المواد من 13 إلى 25 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، مصدر سابق، ص 24.

(2) - انظر: المادة 26 من القانون نفسه، ص 25.

(3) - انظر: المواد من 27 إلى 32 من القانون نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - انظر: المواد من 9 إلى 12 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق، ص 489.

(5) - قدور بن عيسى، مرجع سابق، ص 319.

(6) - يقصد بكلمة توأمة النقاء رغبة جماعة إقليمية مع جماعة إقليمية أخرى، والاتفاق على توطيد التعاون بينهما، وإقامة علاقات تبادل وشراكة في مختلف المجالات، ويشترط لقيام هذه الاتفاقيات؛ توفر الرغبة المشتركة بينهما وتكون هذه الرغبة نابعة من نظرة واعية تخدم العلاقات، كما يجب أن تستند على الخصائص والمقومات المشتركة، وأخيرا

وعلى غرار قانون البلدية لسنة 1990 فإن القانون الأخير للبلدية أحال أيضا إلى النصوص التنظيمية بموجب المادة 2/216 منه والتي لم تصدر إلى غاية اليوم، وهو ما يجعلنا نتساءل عن الأسباب التي تقف وراء عدم تنظيم مسألة التعاون بين البلديات؟

ثانيا: أسباب محدودية التعاون الداخلي

في الوقت الذي تتجه فيه أغلب التشريعات المقارنة إلى دسترة مبدأ التعاون بين الجماعات الإقليمية داخليا ليس فقط ضبطه بنصوص قانونية وتنظيمه بل جعلته مبدأ دستوري مكمل لمبدأ التدبير الحر، حيث يتعين على أغلب الهيئات اللجوء إليه من أجل ضمان تنمية متوازنة على مستوى جميع الأقاليم⁽¹⁾، نلاحظ غياب التنظيم المنظم لهذه المسألة في الجزائر دون الحديث عن التنصيص الدستوري، وهو ما يجعل من عدم صدور النصوص التنظيمية أهم عائق حال دون تفعيل هذه الآلية.

إن محدودية تطبيق هذه المقاربة على المستوى المحلي لا يمكن إرجاعها لعدم توفر الإطار المنظم لها فقط، وإنما هناك عوامل أخرى كان لها نصيب في عرقلة تجسد هذا المبدأ، يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- عدم التناسب بين الموارد المالية والبشرية وتعدد الاختصاصات وتعهدها، مما جعل كل بلدية لا تفكر في فتح آفاق للتعاون مع البلديات الأخرى، كما أن تخوف المجالس المحلية من ثقل الأعباء المالية التي قد تترتب عن إبرام هذه الاتفاقيات⁽²⁾.

- قيد المشرع اتفاقيات التعاون بين البلديات بمبدأ الجوار، حيث نصت المادة 215 من قانون البلدية على ما يلي: "يمكن بلديتين متجاورتين أو أكثر..."، وهو ما يضيق مجال تطبيق هذه الاتفاقيات ويحصره بين البلديات المتجاورة، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن سبب إقرار هذا المبدأ في قانون البلدية لسنة 2011؟، كما أن إقرار هكذا شرط من شأنه أن يجعل هذه الآلية دون جدوى خاصة إذا كانت البلديات المتجاورة فقيرة ومنعدمة الموارد، كما أنه يقيد من حرية المجلس الشعبي البلدي في اختيار البلدية الشريكة، ويفرغ مبدأ التعاون من مضمونه.

يجب أن تتوفر الجماعتين على الكفاءة اللازمة لتحقيق أهداف التوأمة وتجسيدها عمليا. انظر: محمود شوراق، مرجع سابق، ص 130.

(1) - على غرار المشرع المغربي الذي خصص أكثر من مادة في الدستور للتعاون والتضامن بين الجماعات المحلية، ومن ذلك الفصل 136، الفصل 143، الفصل 144، وهو الأمر الذي من شأنه أن يعزز التعاون الداخلي ويدفع المسؤولين المحليين إلى الأخذ به بعين الاعتبار وجعله أهم مبادئ إدارة الشأن المحلي، راجع: محمود شوراق، مرجع سابق، ص 128 وما بعدها.

(2) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 351.

- قلة وعي المنتخب البلدي بمدى أهمية هذه الآلية من شأنها أن تشكل عائق حقيقي أمام تفعيلها، لأن تطبيق هذه المقاربة يحتاج إلى مجالس منتخبة تدرك قيمة الشراكة الداخلية مع بقية الجماعات، وتعي ضرورة اللجوء إليها وهو ما تفتقده المجالس المحلية في الجزائر.

كل هذه الأسباب وغيرها، حالت دون تجسيد التعاون الداخلي وتفعيله عمليا، مغفلا بذلك المشرع الجزائري والمنتخب المحلي أحد أهم الآليات التي كان من شأنها أن تساهم في تنشيط التنمية المحلية وتحسين ظروف وواقع الجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: التعاون الدولي اللامركزي

إذا كان مفهوم التنمية يشير بأنها عمل تشاركي وديناميكي يقوم على إنجاز عمليات كمية أو نوعية هادفة إلى تحسين الظروف المعيشية لسكان مقيمين في مجال محدد على الأصعدة المؤسسية والاقتصادية والجغرافية والثقافية⁽¹⁾، فإن التعاون الدولي اللامركزي⁽²⁾ يمثل اليوم مقاربة جديدة للتعاون تستمد خصائصها وعناصرها من مبدأ تجاوز الحدود الوطنية، وتهدف إلى تقوية روح التضامن والتآزر وترسيخ سياسة القرب والجوار، ومعالجة سلبيات ونقائص الجماعات الإقليمية في الدول وتحسين أدائها عن طريق ضم الخبرات والوسائل والإمكانيات لإنجاز مشاريع ذات فائدة مشتركة.

عملت الجزائر خلال السنوات الأخيرة على إيجاد عناصر مرجعية جديدة كحلول عملية لأغلب الإشكالات التي اعترضت تطبيق مقاربة التنمية على مستوى الجماعات الإقليمية، وكان ذلك من خلال جملة من الإصلاحات لعل أبرزها إعطاء الجماعات الإقليمية صلاحية إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي، حيث نص قانون البلدية لسنة 2011 في المادة 106 منه على إمكانية البلدية في إبرام اتفاقيات التوأمة مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى، كما منح قانون الولاية لسنة 2012 الولاية حق إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات التبادل والتعاون⁽³⁾، غير أن المشرع ترك تطبيق هذه الآلية مرهون بالنصوص التنظيمية التي لم تصدر حتى سنة 2017 مجسدة

(1) - وائل عمران علي، (دور الشراكة والتكبير المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر)، المجلة

العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية - القاهرة - جمهورية مصر، 2014، ص 16.

(2) - عرف المشرع الجزائري التعاون اللامركزي بأنه كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية، بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة، سواء كانت تعزيز علاقات الصداقة والتوأمة أو انجاز برامج ومشاريع تنموية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية. انظر:

- المادة 1/2، 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كفاءات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج ر ج ج، عدد 68، بتاريخ 28 نوفمبر 2017، ص 4.

(3) - المادة 8 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، مصدر سابق، ص 9.

في المرسوم التنفيذي رقم 17-329، وهو ما يعتبر خطوة إيجابية نحو إرساء معالم الشراكة الدولية على المستوى المحلي.

وضع المشرع من خلال المرسوم التنفيذي ضوابط لكل اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي سواء التي تبادر بها الجماعات الإقليمية الجزائرية أو الأجنبية، حيث حدد هذا المرسوم جملة من الشروط والإجراءات التي لا بد من الالتزام بها قبل وأثناء إبرام هذا النوع من المعاهدات (أولاً)، كما وضح في فصليه الرابع والخامس كيفية تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي (ثانياً).

أولاً: شروط وإجراءات إبرام معاهدات التعاون اللامركزي

من الضروري أن تضبط أعمال الجماعات الإقليمية بإطار قانوني دقيق ومنظم حتى تتسنى عملية مراقبة مشروعيتها ونشاطاتها وتقدير ما قد تحرزه من إيجابيات، ولهذا نجد أن المشرع قد حدد جملة من الشروط تعتبر كأسس وضوابط تشريعية تحكم اتفاقيات التعاون اللامركزي (أ)، كما أخضع هذا النوع من المعاهدات لمجموعة من الإجراءات التي تعد كمراحل يجب على الجماعات الإقليمية مراعاتها واحترامها حتى تستطيع هذه الاتفاقيات تحقيق أهدافها (ب).

أ - شروط التعاون اللامركزي

باستقراء قوانين الجماعات الإقليمية والمرسوم التنفيذي 17-329 يمكن حصر أهم الشروط التي حددها المشرع في اتفاقيات التعاون اللامركزي في النقاط التالية:

1 - احترام القيم والثوابت الوطنية: حماية للسيادة الوطنية ولوحدة الدولة الجزائرية أجاز المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية إقامة علاقات التعاون اللامركزي غير أنه اشترط بموجب المادة 3 من المرسوم التنفيذي 17-329 ضرورة أن تتم هذه العلاقات في إطار احترام المكونات الأساسية للهوية الوطنية، وفي ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر، وهو ذات الشرط الذي نص عليه قانون الولاية في المادة 8 منه، وفي المقابل اعتبر المشرع كل علاقات التعاون اللامركزي التي تمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية وبالأمن وسلامة التراب الوطني وبالنظام العام اتفاقيات باطلة⁽¹⁾.

2 - تحقيق المنفعة العمومية: جعل المشرع من شرط تحقيق المنفعة العمومية شرطا جوهريا وأساسيا لإقامة علاقات التعاون اللامركزي سواء في قانون الولاية لسنة 2012 بموجب المادة 2/8، أو في المرسوم التنفيذي الذي نصت المادة 5 منه على ضرورة وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة وعلى إلزامية أن تعود هذه الاتفاقيات بالفائدة على الجماعات الإقليمية المعنية.

(1) - انظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مصدر سابق، ص 5.

3 - احترام الصلاحيات القانونية الممنوحة للجماعات الإقليمية: إن إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي لا يكون إلا في إطار ممارسة الصلاحيات المحددة قانونا للجماعات الإقليمية، بحيث لا يمكن لها أن تبرم اتفاقيات خارج الصلاحيات التي يحددها التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽¹⁾.

4 - تحقيق أهداف التعاون اللامركزي: حرص المشرع على تحديد أهداف التعاون اللامركزي والتي تندرج في ظل تحقيق المنفعة العمومية، حيث حدد بموجب المادتين 6 و11 من المرسوم التنفيذي أهداف التعاون الدولي، والتي يمكن إجمالها في تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية، دفع ودعم حركة التنمية المحلية، تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، ترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، المساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية، تمتين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكمة المحلية.

5 - التقيد بميادين التعاون اللامركزي: حدد المرسوم التنفيذي مجموعة من الميادين التي يجب أن يندرج فيها كل مشروع تعاون لا مركزي⁽²⁾.

6 - الموافقة المسبقة من طرف الوزير الأول: ألزم المشرع بموجب المادة 9 من المرسوم التنفيذي ضرورة خضوع كل المبادرات التي ترمي إلى إقامة علاقات التعاون اللامركزي للموافقة المسبقة للوزير الأول، كما نصت المادة على ضرورة التعبير عن المبادرات التي تقترحها الجماعات الإقليمية الأجنبية بشكل رسمي عبر القناة الدبلوماسية حتى تؤخذ بعين الاعتبار.

ب: إجراءات إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي

حدد المشرع بموجب الفصل الثالث من المرسوم التنفيذي 17-329 إجراءات إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي، ويعتبر الاستكشاف أول مرحلة من مراحل إقامة علاقات التعاون اللامركزي، وبموجبها تشرع البلدية أو الولاية في البحث عن الجماعة الإقليمية الأجنبية الشريكة إلى غاية تحديدها⁽³⁾، وتجدر الإشارة أن المشرع لم يحدد أي مواصفات في الجماعة الإقليمية الأجنبية، بعد تحديد الجماعة الإقليمية الأجنبية التي ستقام معها علاقة التعاون، تشرع الجماعة الإقليمية الجزائرية بإعداد المشروع التمهيدي للاتفاقية مع مراعاة مجموعة من الضوابط، ومن ثم يرسل الوالي المشروع التمهيدي للاتفاقية سواء في حالة التعاون اللامركزي الذي يعني الولاية أو في حالة المبادرات التي

(1) - انظر المادة 07 من المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مصدر سابق.

(2) - أشارت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 17-329 إلى ثلاثة عشرة ميدان يمكن أن تقام فيها مشاريع التعاون اللامركزي، غير أنها أشارت في الفقرة الأخيرة منها إلى أن التعاون اللامركزي يمكن أن يمس مجالات أخرى غير تلك المحددة، لكن شريطة أن يندرج في إطار الصلاحيات الممنوحة للجماعات الإقليمية.

(3) - المادة 13 من المرسوم نفسه، ص 6.

تعني البلديات التابعة لإقليم اختصاصه إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، بعد استلام المشروع من هذا الأخير يشرع في فحصه ودراسته بالتشاور مع الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، قبل إرساله إلى الجماعة الإقليمية الأجنبية عبر القناة الدبلوماسية⁽¹⁾.

بمجرد إرسال المشروع التمهيدي وإبداء الرغبة للجماعة الإقليمية الأجنبية في التعاون، يشرع الوالي في حالة التعاون الذي يعني الولاية أو رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة المبادرات التي تعني البلديات في المفاوضات مع الجماعة الإقليمية الأجنبية من أجل ضبط وتحديد أهداف وميادين التعاون وكذا التدابير التقنية والمالية والإدارية لتنفيذها، على أن يتابع الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالخارجية هذه الاتصالات منذ بدايتها حتى نهايتها⁽²⁾.

بعد اتفاق الطرفين وانتهاء مرحلة المفاوضات بنجاح، يتم إعداد مشروع الاتفاقيات وفق النموذج الذي يحدد بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية والوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وأكدت المادة 20 من المرسوم التنفيذي 17-329 على ضرورة تحرير المشروع باللغة الوطنية ولغة الطرف الأجنبي، كما يجب أن يراعي مجموعة من البيانات، بعد ضبط مشروع الاتفاقية، يجب أن يخضع هذا المشروع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالخارجية، حتى يمرر لاستكمال الإجراء الأخير المتبقي له وهو المصادقة والتوقيع⁽³⁾.

حيث يمرر مشروع الاتفاقية للمصادقة عليه بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي في حالة التعاون الذي يعني الولاية أو المجلس الشعبي البلدي إذا كان يتعلق بالبلدية، وفق الإجراءات والأشكال المنصوص عليها في القانون والمتعلقة بنظام المداولات، ثم توقع الاتفاقية بين الجماعة الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، من طرف الوالي أو من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة، ويجب أن تعلق هذه الاتفاقية على مستوى مقر الجماعة الإقليمية المعنية وفي الفضاءات المخصصة لإعلام الجمهور⁽⁴⁾.

ثانيا: تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي

بعد إبرام اتفاقية التعاون اللامركزي، تدخل هذه الاتفاقية حيز التنفيذ، وحرصا من المشرع على تحقيق الأهداف المرجوة من علاقات التعاون اللامركزي وعدم خروج هذه المعاهدات عن الإطار القانوني المحدد لها، ضبط مرحلة التنفيذ بمجموعة من القواعد، حيث يتعين على أطرافها وضع

(1) - انظر على التوالي: المواد 15، 16، 17 من المرسوم التنفيذي 17-329 الذي يحدد كليات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مصدر سابق، ص 6.

(2) - انظر: المواد 18، 19 من المرسوم نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - المادة 21 من المرسوم نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - المادتين 24، 26 من المرسوم نفسه، ص 7.

مخطط عمل سنوي تحدد فيه كل الأعمال التي يجب تنفيذها وأهم النتائج التي لا بد من تحقيقها خلال تلك السنة، وبمرور كل سنة يتعين على كل جماعة إقليمية جزائرية إعداد حصيلة سنوية تتضمن العمليات المنجزة تحت عنوان التعاون اللامركزي، كما يجب على الوالي أن يرفع إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية تقريراً سنوياً عن حالة تنفيذ المشاريع المحددة في اتفاقيات التعاون اللامركزي المتعلقة بالولاية أو البلديات التابعة لإقليم اختصاصه⁽¹⁾.

حماية لمضمون التعاون الدولي وحفاظاً على أهدافه المسطرة في الاتفاقية، أجاز المرسوم التنفيذي 17-329 للجماعة الإقليمية الجزائرية سلطة اقتراح إنهاء العمل باتفاقية التعاون اللامركزي، حيث يرفع الوالي المختص إقليمياً تقريراً مسبباً إلى الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية الذي يبت في اقتراح إنهاء العمل بالاتفاقية، بعد الأخذ برأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية⁽²⁾.

وتجدر الإشارة في هذا السياق أن المرسوم التنفيذي 17-329 قد أجاز للوزير المكلف بالشؤون الخارجية صلاحية اقتراح إنهاء العمل باتفاقية تعاون لا مركزي، كما منح للوزير المكلف بالداخلية سلطة طلب إنهاء العمل بأي اتفاقية تعاون أبرمتها الجماعات الإقليمية الجزائرية وفق الإجراءات السابقة، إذا رأى أنها حادت عن موضوعها وأهدافها أثناء التنفيذ، كما يجب الإشارة أن المشرع قد حصر أسباب اللجوء إلى إنهاء علاقات التعاون في الخروج عن الغايات الأولية لإبرام هذه الاتفاقيات⁽³⁾.

إن الملاحظ على كل ما سبق، يدفعنا إلى القول بأن المشرع رغم ضبطه لمجال التعاون اللامركزي بشكل دقيق، إلا أنه قيد بشكل كبير حرية المجالس الشعبية المحلية، وفرض عليها رقابة مشددة من جهة الوصاية.

الفرع الثالث: أثر التعاون بين الجماعات الإقليمية على مقاربة التنمية

يشكل التعاون بين الجماعات الإقليمية أحد الأشكال الأكثر ملاءمة لمواجهة مختلف التحديات المحلية، ووعاء لنشر ثقافة الانفتاح والحوار والتضامن، ووسيلة لاقتسام الأعباء والاستفادة من الفرص الاقتصادية المشتركة، والتقليص من مخاطر العولمة فضلاً عن استعمال نتائجه، سواء الداخلية أو الخارجية، كأرضية لتعزيز السلم والاستقرار التنموي⁽⁴⁾، ولتحقيق ذلك، يلزم العمل بجهد من أجل حكامه التعاون اللامركزي وتفعيله في شقيه الداخلي (أولاً)، والخارجي (ثانياً).

(1) - انظر المواد: 27، 28، 29 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 الذي يحدد كيفية إقامة علاقات التعاون

اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، مصدر سابق، ص 7.

(2) - انظر: المادتين 30، 31 من المرسوم نفسه، الصفحة نفسها.

(3) - المادتين 32، 33 من المرسوم نفسه، الصفحة نفسها.

(4) - كريم الشكاري، مرجع سابق، ص 67.

أولاً: أهمية تعزيز مبدأ التعاون بين البلديات

يندرج التعاون ما بين البلديات في إطار الشراكة بين القطاع العام - العام، من هذا المنطلق فإنه يكتسي أهمية اقتصادية واجتماعية، لما توفره عملية التعاون من تجميع الموارد وإنجاز مشاريع مشتركة من شأنها أن تساعد على تحسين أداء هذه الوحدات وإيجاد حلول عملية للعديد من الإشكاليات التي تعترض هذه الهيئات في أداء مهامها⁽¹⁾.

إن الاختلاف الطبيعي للإمكانيات التي تتوفر عليها المجالس الشعبية المحلية، يرجع في الأساس إلى التقسيم الإقليمي للبلاد والذي كان عشوائياً قائم على اعتبارات سياسية محض، وهو ما أدى إلى عدم توازن الإمكانيات المالية للجماعات الإقليمية، وبروز مجالس محلية غنية وأخرى فقيرة منعدمة الموارد⁽²⁾، ما يجعل من هذه الهيئات عقبة حقيقية لتحقيق تنمية محلية متوازنة على جميع الأقاليم حتى مع تطبيق كل الآليات الإصلاحية المقدمة في هذا الشأن.

يحقق التعاون بين البلديات الكثير من النتائج الإيجابية وفي مقدمتها تحقيق التوازن بين البلديات وتقليص حجم التفاوت الموجود بينها في مجال التنمية، كما أن هذا التعاون يمكّن البلديات من تجاوز عجزها وضعف إمكانياتها ويكرس فكرة الشراكة والاستعانة ببعضها البعض في المجال المالي والإداري والتقني، مما يساهم في تدارك سلبيات التقسيم الإقليمي ويحرك عجلة التنمية⁽³⁾.

إذا كان مبدأ التدبير الحر الذي تم اقتراحه في هذا الصدد، والذي ركزنا من خلاله على منح حرية التسيير للمجالس المنتخبة وكفالة حقها في المبادرة وفي إدارة شؤونها بكل استقلالية، واعتبرناه أحد أهم مقومات الإصلاح، فإنه لن يستطيع تدارك هذه الهوة بين البلديات بل بالعكس من شأنه أن يعمق حجم التفاوتات والاختلالات في التنمية، ومن أجل مجابهة هذه الفوارق، لا بد من تفعيل مبدأ موازي لمبدأ التسيير الحر بنفس القوة والدرجة هو مبدأ التعاون والتضامن⁽⁴⁾.

ولن يتأتى تفعيل هذه المقاربة إلا من خلال، إعطائها الإطار القانوني الملائم وإلزام المجالس البلدية بضرورة التعاون فيما بينها، وكذلك لا بد من إلزام البلديات الغنية التي تتوفر على موارد مالية كافية والتي خطت خطوات هامة في طريق التنمية، على ضرورة إبرام اتفاقيات التعاون مع البلديات الفقيرة، من أجل نقل التجارب وتقديم الإعانات اللازمة لها تقنيا ومالياً.

(1) - قدور بن عيسى، مرجع سابق، 316.

(2) - وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مرجع سابق، ص 353.

(3) - مفيدة بن لعبيدي وعمارة ناجي، (دور التعاون اللامركزي - الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية - التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجاً-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وادي سوف، عدد 15، جانفي 2017، ص 118.

(4) - أحمد أجمعون، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 46.

كما يتعين على المشرع إعطاء الأهمية الخاصة للمناطق المعزولة خاصة من حيث تحويل بعض الصناعات والمصانع، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة أن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر أن مبدأ المساواة بين الجماعات الإقليمية لا يحول دون التعامل المختلف مع الوضعيات المحلية، فقد قضى بتاريخ 7 جانفي 1988 أن مبدأ المساواة لا يتعارض مع كون المشرع قد ينظم بشكل مختلف وضعيات مختلفة، وقد يخالف بالتالي مبدأ المساواة كلما دعت المصلحة العامة ذلك⁽¹⁾، كما سبق له أن أقر بأن مبدأ المساواة لا يمنع المشرع من إقرار تدابير تحفيزية أو منح امتيازات ضريبية⁽²⁾، وبالتالي فمبدأ التضامن يمكن أن يسمو على أي مساواة شكلية.

وبمناسبة فحص المجلس الدستوري الفرنسي لقانون التوجيهي للتخطيط المكاني والتنمية، اعتبر أيضا في قراره الصادر بتاريخ 26 جانفي 1995، أن التهيئة والتنمية المتوازنة للتراب تفترض وجود أجزاء من التراب الوطني في وضعيات غير متشابهة، ومن ثم فإن المناطق المهمشة يمكن أن تستفيد من تعامل خاص وتفضيلي للحد من التفاوتات الفعلية في التنمية بين الجماعات⁽³⁾، وتعزيز اتفاقيات التعاون مع هذه الأقاليم بإمكانه أن يكمل ما قدمه المشرع في هذا الصدد.

يقضي كذلك تفعيل التعاون بين البلديات إعادة النظر في مسألة الجوار الذي جعل منها المشرع في قانون البلدية شرطا لإبرام هذه الاتفاقيات، ومنح الحرية الواسعة للبلدية من أجل اختيار البلديات التي تريد التعاون معها، كما ندعو المشرع إلى التسريع في إصدار النصوص التنظيمية التي توطر التعاون المشترك بين البلديات.

ثانيا: أهمية التعاون الدولي اللامركزي

يحقق التعاون الدولي العديد من النتائج الإيجابية التي من شأنها أن يكون لها الأثر البالغ على واقع المجالس المحلية في الجزائر، باعتباره آلية فعالة لحوكمة عملية التنمية المحلية، وطريقة ناجحة لتجاوز كل الإشكالات التي تعرفها الجماعات الإقليمية وفي مقدمتها ضعف مصادر التمويل، فهذا الشكل من التعاون الذي يأخذ البعد الدولي والخروج من الحدود الوطنية، يتسم بالتنسيق والتشاور ويسمح باستثمار أمثل للموارد المالية المتاحة لكافة الوحدات المتعاونة، كما يساعد على تبني سياسات

(1) - Voir la D.C.C.F n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, Sur la Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1988/87232DC.htm>, consulté le 07/07/2019.

(2) - Voir la D.C.C.F n°84-184 DC du 29 décembre 1984, Sur la Loi de finances pour 1985, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/84184DC.htm>, consulté le 07/07/2019.

(3) - Voir la D.C.C.F n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Sur la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94358DC.htm>, consulté le 07/07/2019.

عمومية محلية فعالة من خلال التخطيط التشاركي وتبادل الخبرات ونقل التجارب، مما يؤدي إلى إيجاد رؤى جديدة وأفكار عملية تمس جميع جوانب الحياة المحلية⁽¹⁾.

وإذا كان تفعيل التعاون اللامركزي من المبادئ المهمة من أجل تسيير محلي أكثر جودة وعقلنة وحكامة، فإن تكريس هذا المبدأ على المستوى الواقعي والممارساتي ليس بالمسألة السهلة، فعلى الرغم من ضبط المشرع علاقات التعاون الخارجي بإطار قانوني واضح ودقيق فإن تفعيله يقتضي إعادة النظر في بعض العراقيل والصعوبات.

قيد المشرع هذه الاتفاقيات التي تبرمها الجماعات الإقليمية بوصاية مشددة ما يجعلها لا تستفيد من هذا النوع من الاتفاقيات إلا في الحدود التي تسمح بها السلطة المركزية، وعليه يمكن القول أن الاستفادة من هذه المقاربة وتحقيق مساهمتها الفعالة في شتى ميادين التنمية المحلية يتوقف على تمتع المجالس المنتخبة بالحرية الكاملة وفق ما قدمناه في هذا الصدد من اقتراحات.

إن المقترحات القانونية التي جاء بها قانوني البلدية والولاية في هذا المجال، وإلى جانبهم المرسوم التنفيذي لا يمكن القول أنها سلبية، بل تنقصها بعض التعديلات فقط، وهو أمر طبيعي فإن كان اليوم يساير واقع النص القانوني فإنه بعد تدارك النقائص المسجلة وتفعيل التسيير اللامركزي فإن ذلك يستلزم تدارك هذه المثالب، وما يمكن إضافته في هذا الصدد؛ أن نجاح مقاربة التعاون اللامركزي يتوقف بالدرجة الأولى على التطبيق والممارسة، وما يمكن أن تفرزه من مشاريع وخطط جدية وتغان في بلوغ الأهداف المسطرة في النص القانوني، والتي قد يمكن من خلالها عصرنة هذه الهيئات، حيث نريد للمجالس الشعبية المحلية أن تكون مستقبلاً في المستوى المطلوب خطاباً وقانوناً وممارسة.

وختاماً، تكتمل ملامح الإصلاح المقدمة في هذه الدراسة بشكل نهائي في هذا العنصر، فإذا كان عقلنة آلية تشكيل المجالس المحلية وتفعيل التسيير اللامركزي على بالغ الأهمية، فإن تحقيق التنمية هي الهدف الأساسي المتوخى من وجود هذه المنظومة برمتها وهي الوجه العملي لنظام اللامركزية الحقيقية، والبلوغ إلى هذا الهدف ليس بالأمر البسيط ولا الهين ولا يتوقف عند كل الحلول التي قدمناها في هذا الشأن والتي لا يمكن اعتبارها سوى قاعدة أساسية ومنطلق رئيسي نحو تحقيق الهدف.

(1) - مفيدة بن لعبيدي وعمار ناجي، مرجع سابق، ص 122.

خلاصة الباب الثاني

إذا كان المشرع الجزائري من خلال قوانين الجماعات الإقليمية الحالية قد سعى إلى توفير إطار قانوني متكامل ومنسجم يحكم صلاحيات المجالس الشعبية المحلية ويكفل لها التدخل في جميع المجالات والبيادين دون استثناء، إلا أنه أورد هذه الاختصاصات بشكل مطلق ولم يوزعها على المجالس المحلية والدولة، ما ينقص من فعالية مساهمتها في تجسيد المشاريع التنموية.

تصطدم اختصاصات المجالس الشعبية المحلية بجملة من الإكراهات التي ساهمت في عدم فعالية هذه الهيئات، وفي مقدمتها شدة الوصاية المفروضة عليها، والتي تجعل من سلطة الرقابة في مركز متميز بالمقارنة مع المجالس المحلية، نتيجة تمتعها بجملة من الآليات الرقابية التي تقيد المبادرة المحلية وتطال جميع المجالات التي تتدخل فيها الجماعات.

تفتقد الهيئات التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية للمركز الذي يكفل لها سلطة اتخاذ القرار باستقلالية وتنفيذ أعمال الهيئة التداولية، حيث يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي باختصاص تقريرى وتنفيذي نراه وهميا نظرا لتكريس المشرع نظام التأشير المسبقة على كل مداوات المجلس الشعبي البلدي وارتباط كل اختصاصاته الإدارية بممثل السلطة المركزية محليا أو بالأمين العام للبلدية، في حين ينتقي هذا الاختصاص كلية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، الذي لم يحدد قانون الولاية لمركزه أي صلاحيات ما عدا تلك المتعلقة بجلسات المجلس، كما أن المشرع لم يمنح الشخصية المعنوية للمجلس الشعبي الولائي وجعله مجرد هيئة تداولية دون اختصاص فعلي، وبالتالي ما الجدوى من وراء تواجد هذه الهيئة في المنظومة القانونية والإدارية الجزائرية؟

إن مشكلة النظام الانتخابي الجزائري وما يؤدي إليه من تشكيل مجالس غير مستقرة ومنتخبين غير قادرين على التسيير، تزداد حدة بسبب ضعف مستخدمي الجماعات الإقليمية، وما يعمق الفجوة أكثر ويفتح المجال لتدخل الوصاية هو عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للهيئات المحلية خاصة مع تزايد حاجيات الساكنة ومتطلباتها، والتي تكون نتيجتها البحث عن تمويلات غير ذاتية، هي في الأصل موارد مبدئية وغير عادية، واللجوء إليها لا يتم إلا استثناءً لتوفير موارد ظرفية أو تمويل مشاريع استثمارية، لكن في الحالة الجزائرية فإن نسبة هذه الموارد في الميزانيات المحلية لا تبقى عند الحدود الاستثنائية، إذ أن إمدادات الدولة للجماعات الإقليمية أضحت موردا أساسيا لهذه الميزانيات.

أصبح تفعيل دور المجالس الشعبية المحلية وتعزيز مركزها في الجزائر من المقترضات الأكثر إلحاحا، ويعد موضوع إصلاح النظام الانتخابي المدخل الأساسي لتجاوز الوضعية الحالية لهذه الهيئات، وبالتالي لا بد أولا من إعادة النظر في النمط الانتخابي واعتماد النمط المختلط في الانتخابات المحلية قصد إعادة التوازن لتشكيله المجالس المنتخبة وإنتاج أغلبية مستقرة تتولى إدارة الشأن العام المحلي بعيدا عن الصراعات.

إن الرفع من مستوى أداء الموارد البشرية المحلية المنتخبة والمعينة، يتطلب أولاً بالنسبة للمنتخب تكريس التمييز الإيجابي بين المواطنين على أساس الكفاءة العلمية في الترشح للانتخابات المحلية، والحرص على توفر التكوين السياسي اللازم في المترشح للانتخابات الذي يتلقاه في إطار الهيئات الحزبية وكذا ضمان التكوين الدائم للمنتخبين من طرف الدولة من أجل الرفع من مستوى كفاءتهم وضمن ومسايرتهم الدائمة لكل المستجدات التشريعية والتسييرية، أما بالنسبة للمستخدمين في الجماعات الإقليمية فإن تأهيلها يقتضي إعادة النظر في طرق التوظيف واختيار الكفاءات مع الحرص على توفير التكوين اللازم لهذه الفئة التي لا تقل أهمية عن الأولى.

إن اهتمام الدولة بالجانب القانوني وكذا اهتمام المشرع بمجال التسيير والاختصاصات والرقابة وغيرها من العلاقات التي حاول تطهيرها على مستوى الجماعات الإقليمية، أدى بنا إلى إغفال جانب لا يقل أهمية عن جانب التشريع وهو مجال الأخلاق، والذي ساهم إلى حد بعيد في تدني مستوى أداء المجالس الشعبية المحلية وغيرها من مؤسسات الدولة، وكان سببا رئيسيا لاستفحال ظاهرة الفساد الإداري والمالي بجميع أشكالها، ولهذا نرى ضرورة وضع مدونة سلوك تحكم الموارد البشرية للمجالس الشعبية المحلية -منتخبين وموظفين-، وتلزمها بضرورة العمل بنزاهة وتجنب أية أعمال قد تؤدي إلى الإضرار بالمصالح العامة، بحيث تحدد هذه المدونة كل الجوانب التي تحكم العمل المحلي وتتضمن مجموعة المبادئ والقيم والمعايير التي تشكل أدبيات السلوك الإداري، وهو ما يكفل تعاضد المنظومة القانونية مع مدونة أخلاقية في تقويم سلوك المورد البشري للمجالس المحلية.

تقتضي مقارنة الإصلاح التخفيف من التدخلات الرقابية ذات الصبغة الإدارية في شؤون المجالس الشعبية المحلية، فالرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية حاليا، وإن كانت معقولة في شقها المتعلق بالأشخاص نتيجة وضعية المنتخبين المحليين، إلا أنها صارمة ومشددة ومبالغ فيها في شقها المتعلق بالأعمال، الأمر الذي يستدعي بل يستلزم تنظيم العلاقة بين الدولة وهذه الهيئات من خلال توزيع الاختصاصات بشكل دقيق، وكذا الاعتراف بالاختصاصات التقريرية الفعلي لرؤساء المجالس الشعبية المحلية، مما يفتح باب المبادرة للمنتخب المحلي ويضمن إسهامه الحقيقي في التنمية المحلية، واتخاذ القرارات اللازمة والملائمة لتلبية حاجيات المواطنين في إطار مجالس تشاركية تستمد شرعية وجودها من الشعب عن طريق الانتخابات وشرعية قراراتها من إشراك المواطن في تسيير شؤونه.

إن متطلبات الحكامة المحلية ومستلزمات التنمية أصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية، بمفهومها الضيق والتقليدي، والمتجلي في الرقابة الوصائية من أجل الرقابة، ومن أجل تكريس المقاربة الضبطية وتحكم الدولة في الشؤون المحلية، ولهذا يتطلب تفعيل التسيير اللامركزي الأخذ بالرقابة القضائية اللاحقة على تنفيذ أعمال المجالس المحلية.

لكن يبقى ربح رهان التنمية المحلية وإنجاح نظام اللامركزية، مرتبط بتوفر مجموعة من الشروط والآليات التي تهدف إلى الرفع من جودة ممارسات تسيير الشأن العام المحلي، والدعم الجيد لقدرات الفاعلين المحليين من منتخبين وإداريين، من خلال إعادة التوازن المالي للهيئات المحلية وتقوية أدوارها الاقتصادية، وكذا عصرنه طرق إدارة المرافق، وتقوية الشراكة مع جميع الفاعلين المحليين.

إن مقارنة الإصلاح المبنية على نظرة شمولية من شأنها أن تحقق مجموعة من النتائج، يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- مجالس مستقرة ومنتخب محلي كفاء ذو تكوين يؤهله لمسايرة اختصاصاته والتواصل مع مختلف الفاعلين الأساسيين وعلى رأسهم المواطن المحلي،
- موظف محلي محترف ذو تكوين عال قادر على تنفيذ مهامه بجودة ومسؤولية وفعالية،
- قطاع عام ومسؤول يتسم بالشفافية ومنفتح على بيئته ومتواصل معها،
- مجتمع مدني مسؤول ومنظم قادر على الاقتراح ونقل انشغالات المواطن بكل صداقية،
- سلطة محلية ذات اختصاص تقريري وفعلي وخاضعة لرقابة مواكبة، وذات رؤية جديدة على مستوى تسيير الشأن العام المحلي، تتجاوز كل الإشكاليات بمقاربات عملية،
- قطاع خاص يمثل مقابلة مواطنة منفتحة على قضايا وهموم محيطها، ومشاركة في تنميته،
- ساكنة محلية مواطنة واعية بحقوقها والتزاماتها، منخرطة في مشروع التنمية.

الخاتمة

الخاتمة:

نصل في ختام هذه الدراسة إلى القول بأن أهمية المجالس الشعبية المحلية ازدادت بشكل كبير خلال العقد الأخير خاصة بعد ارتفاع درجة الوعي لدى المواطن وارتفاع حجم طلباته واحتياجاته، وأضحت هذه الهيئات إحدى الوحدات التي تراهن عليها الدول لتعزيز الديمقراطية المحلية وإرساء قواعد التنمية الشاملة والمستدامة، ولهذا حاولنا من خلال هذه الدراسة الوقوف قدر المستطاع على مركز هذه الهيئات في المنظومة القانونية الجزائرية.

خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج مشفوعة بجملة من المقترحات، نراعي من خلالها مبدأ التدرج الذي ارتكزت عليه الدراسة، نوردها على النحو الآتي:

أولاً: نتائج الدراسة

لقد أسفر البحث على عدة نتائج، رغم صعوبة الإحاطة التامة بمختلف جوانب الإشكالية المطروحة والأسئلة الفرعية المتعلقة بها، ذلك أن الأمر يتعلق من جهة بدراسة المقترضات القانونية والتنظيمية المرتبطة بشكل أو بآخر بالمجالس الشعبية المحلية، ويتصل من جهة ثانية بتحليل واقع هذه الهيئات ومدى نجاعة أدائها، وإذا كان من الصعب الإلمام بمجمل النتائج والخلاصات المتعلقة بعناصر وأجزاء البحث فإنه سيتم التركيز على أهم النتائج والخلاصات، مع التأكيد منذ البداية على خلاصة أساسية وهي أن المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في المنظومة القانونية والمؤسسية للدولة تعثره العديد من مظاهر القصور والتي انعكست بشكل كبير على واقع المجالس المحلية في الجزائر، ولهذا فإن مركز المجالس المحلية لازال يحتاج إلى الإصلاح والتحديث والتطوير حتى يتلاءم مع أهمية هذه الهيئات وحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقها وكذا مع الأدوار الجديدة التي باتت تفرض نفسها عليها خاصة الاقتصادية منها.

وإذا كان البعض يرد ذلك إلى قصور النظام القانوني وغياب السياسة الناجعة، فإننا لا نحصر كل الأسباب في النظام القانوني، بل نرى أن المسؤولية عن هذا الوضع تتقاسمها ثلاثة أطراف، أولها المشرع الجزائري الذي لم يحرص على الأخذ بالخيار اللامركزي بجميع ركائزه كما أنه لم يتماشى مع التحولات السياسية والاجتماعية التي يعرفها المجتمع، أما الطرف الثاني فهو القائمون على هذه الهيئات وبالتحديد المنتخب المحلي الذي نعتبره في اعتقادنا السبب الرئيسي في تدني مستوى المجالس المحلية في الجزائر، وتبقى الحصة الأخيرة من المسؤولية للمواطن وتحديد الهيئة الناخبة، لأن المجالس المحلية ما هي إلا مرآة لمجتمع تعكس درجة وعيه ونضجه السياسي ومدى حرصه على حقوقه وعلى تحسين أوضاعه.

ومن أهم النتائج المسجلة:

أ- من حيث تشكيل المجالس الشعبية المحلية

1- تبنى المشرع الجزائري أسلوب الانتخاب للوصول إلى عضوية المجالس الشعبية المحلية، وهو ما يتماشى مع جوهر النظام اللامركزي.

2- بادر المشرع الجزائري بجملة من الإصلاحات التي مست مجال الانتخابات في سنة 2019، حيث عدّل القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات كما استحدث سلطة وطنية مستقلة تسهر على تنظيم المسار الانتخابي والإشراف عليه، بدل أسلوب الإدارة الانتخابية الذي أثار في كل مناسبة انتخابية العديد من الإشكاليات على غرار التشكيك في نزاهة العملية ومصادقية الجهة المشرفة عليها.

3- إن استحداث سلطة إدارية مستقلة مكلفة بالانتخابات وتخويلها كل ما يتعلق بهذه العملية سواء في شقها الإداري أو المالي نراه توجه محمود من المشرع، ورغم عدم دسترة هذه السلطة بالإضافة إلى كل النقائص التي سجلناها، إلا أننا نؤمن هذا المكسب نظرا لما يمكن أن يحققه من نتائج جد إيجابية على الصعيد العملي.

4- لم يحقق قانون الانتخاب الأخير وكذا التعديل الذي شمله ما كان منتظرا منه، حيث اكتفى المشرع بتعديل نصوص المواد لتتماشى مع استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، في حين أبقى على بقية الإجراءات المتعلقة بهذا المسار كما كانت عليه سواء من حيث شروط الترشح أو إجراءاته وكذا نمط توزيع المقاعد.

5- تتميز المشاركة السياسية المحلية في الجزائر بعدم الاستقرار، نتيجة عزوف المواطن ومقاطعته لممارسة أحد أهم حقوقه المكفولة دستوريا وهو الحق في الانتخاب، ولعل من أهم الأسباب التي كانت وراء ارتفاع هذه الظاهرة هي أزمة الثقة بين المواطن والهيئات المنتخبة.

6- فتح المشرع الجزائري باب الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية، مكتفيا بوضع شروط عامة يمكن أن تتوفر في جميع الأفراد، مغفلا بذلك شرط المؤهل العلمي والكفاءة السياسية والإدارية.

7- تحصل القوائم الانتخابية المشاركة في الانتخابات المحلية على عدد من المقاعد يتماشى مع نسبة الأصوات التي تحصل عليها في كل دائرة انتخابية، لهذا يشنت نظام التمثيل النسبي مقاعد المجلس المنتخب على عدة قوائم تشكل أقلية ما يجبرها على التحالفات العشوائية التي تتأثر بنقص الوعي السياسي مما ينتج عنه العديد من الأزمات التي تصل إلى حد الانسداد على مستوى المجالس المنتخبة المحلية.

8- لا يشجع النظام الانتخابي الجزائري على استقرار المجالس الشعبية البلدية والولائية، نتيجة التشكيلة الفسيفسائية التي تنتج عن تطبيقه والتي تنعدم في ظلها الأغلبية السياسية المسيرة، كما أن اللجوء إلى التحالفات بين مختلف التشكيلات المتباينة داخل المجلس لا يُبنى في غالب الأحيان على اعتبارات المصلحة العامة بل تبنى على المصالح الضيقة وغيرها من الاعتبارات التي لا تخدم المواطن والتي تجعل من مرحلة التكتل مجرد إجراء مؤقت لاستكمال عملية تنصيب الأجهزة التنفيذية لتكون بذلك تمهيدا لمرحلة إدارة الشأن العام المحلي في كنف الصراع وعدم الانسجام في اتخاذ المداولات.

9- حاول المشرع الجزائري حماية العملية الانتخابية من كل مساس قد يمس بنزاهة ومصداقية الانتخابات المحلية ومن شأنه التأثير على إرادة الهيئة الناخبة، من خلال تكريس نظام رقابي يتدخل في ظل كل الفاعلين في العملية الانتخابية.

10- تعد رقابة الناخب أنجع رقابة يمكن أن تضمن صحة الانتخابات، ورغم أن المشرع كفل هذا الحق للمواطن وضمن تواجدده في كل مراحل العملية ومدّه بكل الوسائل القانونية اللازمة، إلا أن الواقع يشير إلى استغناء المواطن عن هذا الحق، جراء مخلفات الواقع السياسي في الجزائر.

11- ساهم التنظيم القاصر لعملية تشكيل المجالس الشعبية المحلية في ضعف أداء هذه الهيئات وفي محدودية دورها، وجعلها حبيسة نفس الإشكاليات التي عرفتتها منذ تبنى نظام التعددية الحزبية إلى يومنا هذا، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن المشرع عجز فعلا عن تنظيم وضبط مسألة تشكيل الوحدات المحلية، سواء من حيث خلق التجانس والانسجام داخل المجلس المحلي أو نوعية المنتخب الذي ستعهد إليه مهمة تسيير شؤون المواطنين وإرساء قواعد التنمية.

ب- من حيث تسيير المجالس الشعبية المحلية

1- أسند المشرع الجزائري تسيير المجالس الشعبية البلدية إلى جهازين جهاز تداولي وجهاز تنفيذي يرأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حين أسند مهمة تسيير المجلس الشعبي الولائي إلى جهاز تداولي يتشكل من كل أعضاء المجلس وفي المقابل أناط الهيئة التنفيذية للمجلس الولائي المنتخب بوالي الولاية وهو ما يخلق مركزا قانونيا مغايرا لذلك المكرس على مستوى البلدية.

2- ضبط المشرع الجزائري تسيير المجالس الشعبية المحلية سواء من حيث عدد الدورات أو سير الاجتماعات ونظام اتخاذ القرارات، وفي المقابل ضمن تواجد السلطة المركزية في هذه الاجتماعات، وهو الأمر الذي يتنافى مع مبادئ التسيير اللامركزي، ويكفل خاصة للوالي التدخل في أبسط شؤون المجلس والمتمثلة في تحديد احتياجات الإقليم وضبطها في جدول أعمال الدورات.

3- نسجل هشاشة المركز القانوني الذي يحظى به المنتخب المحلي غير الدائم، مما يشجع ظاهرة اللامبالاة لدى فئة كبيرة من المجلس المنتخب، والتي تظهر جليا في ارتفاع نسب الغيابات غير المبررة عن حضور أشغال الهيئة التداولية.

4- تُتخذ مداوات المجالس الشعبية المحلية بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين في الاجتماع أو الممثلين عند التصويت، وهو ما يدفعنا إلى القول أن المشرع سعى إلى ضمان استمرارية العمل على مستوى المجالس وعدم تعطيل مصالح المواطنين بغض النظر عن مدى مشروعية القرار.

5- نسجل إدماج المقاربة التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية، من خلال تبني مجموعة من الآليات التي تهدف إلى إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية بموجب قوانين الجماعات الإقليمية خاصة قانون البلدية، وهو ما يشكل إضافة قانونية جديدة في المنظومة التشريعية الجزائرية خاصة بعد تكريسها صراحة في الدستور سنة 2016.

6- اعترض التطبيق الفعلي للمقاربة التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية العديد من المعوقات، التي ارتبطت أساسا بجملة من الأسباب:

- قصور النظام القانوني، خاصة من حيث عدم إلزامه للمجالس الشعبية المحلية بضرورة التكريس الإلزامي لمبدأ التسيير التشاركي، وهو ما جعل تفعيلها متوقفا على رغبة ممثلي الشعب ومدى إيمانهم بأهمية جعل المواطن كشريك فاعل في تسيير الشؤون المحلية.

- عزوف المواطن وابتعاده عن مجال التسيير وعن الهيئات المنتخبة، مما جعله عائقا حقيقيا أمام تجسيد مبادئ الديمقراطية التساهمية.

- تعتبر هيئات المجتمع المدني خاصة الجمعيات فاعلا أساسيا للنهوض بالأعمال الجماعية المحلية المبنية على مشاركة المواطن، ورغم العدد الكبير لهذه الجمعيات إلا أن دورها عمليا يكاد ينعدم، كما أن المشرع لم يوضح الإطار القانوني لمشاركة الجمعيات، واعتمد الغموض والضبابية والعمومية التي طغت على ألفاظ المشرع في قانون البلدية، وهو ما فتح المجال أمام تملص المجالس من إشراك هذه الهيئات ورفن الأمر برمته لإرادة ومزاجية الرؤساء.

ت- من حيث اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

1- لم يعالج الدستور مسألة استقلالية المجالس الشعبية المحلية ولم يتضمن نصا صريحا يمنح الشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية، وفي المقابل أحال المسألة إلى السلطة التشريعية التي دأبت على تنظيم هذه المسائل الجوهرية بموجب قوانين عادية، وبالتالي يُعد تركُّ مسألة كهذه وعلى هذه الدرجة من الأهمية تقصيرا واضحا من المؤسس الدستوري وإنقاص من دور هذه الهيئات ومكانتتها.

- 2- وسّع المشرع الجزائري من اختصاصات المجالس الشعبية المحلية بما يكفل لها التدخل في جميع مجالات التنمية المحلية وفي شتى الميادين، غير أنه لم يضبط هذه الاختصاصات وأوردها بشكل عام، كما أنه لم يوزعها بين المجالس المحلية والدولة، مما يؤدي إلى تداخل الاختصاصات.
- 3- عزز المشرع المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتمتع بجملة من الاختصاصات التي يباشرها باعتباره ممثلاً للبلدية، وفي مقدمتها السهر على تنفيذ مداوات المجلس، كما خول له مجموعة من المهام التي يمارسها باعتباره ممثلاً للدولة على مستوى البلدية، وفي المقابل مكن المشرع رئيس البلدية من سلطة تقريرية تضمن له ممارسة نشاطاته وأداء اختصاصاته.
- 4- منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي اختصاص التداول في مجالات عدة، لكن جرّده من صلاحية تنفيذ أعماله، حيث يعتبر الوالي الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية بالإضافة إلى تمتعه بالسلطة التقريرية.
- 5- لا يتمتع رئيس المجلس الشعبي الولائي باختصاصات فعلية ما عدا تلك التي تتعلق بتنظيم الاجتماعات، كما أن المشرع لم يمنح للمجلس الولائي الشخصية المعنوية بموجب قانون الولاية، وهو الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن جدوى هذه الهيئة في التنظيم الإداري الجزائري.
- 6- تبين لنا بوضوح من خلال تصفح جملة الاختصاصات المسندة إلى الوالي، أن المشرع الجزائري جعل من الوالي صانع القرار على المستوى المحلي، كما أن المشرع سلب العديد من الاختصاصات الأساسية من الجهاز التداولي للولاية، آخرها الحق في تنفيذ قراراتها.
- 7- تعتبر الوسائل المالية أحد العوامل الأساسية لنجاح المجالس الشعبية المحلية في تأدية مهامها، كما أنها تعتبر حجر الزاوية لتكريس التسيير اللامركزي الفعلي.
- 8- لم يتطرق المؤسس الدستوري الجزائري إلى تنظيم المالية المحلية، مما قد يكرس التبعية المالية للمجالس المحلية ويعرضها للعجز الدائم عن تلبية حاجيات الساكنة، في حالة إخفاق المشرع العادي في وضع مبادئ ملائمة من شأنها أن تكفل توفير الوسائل المالية اللازمة.
- 9- تعرف نفقات المجالس الشعبية المحلية تزيّدا مستمرا، وفي المقابل تكشف الممارسة العملية عن عدم كفاية الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية، وهو ما يدخل الجماعات الإقليمية في أزمات مالية، وأمام هذه الوضعية المالية، تلجأ الوحدات المحلية إلى مصادر تمويل خارجية واستثنائية من أجل سد العجز، وفي مقدمة هذه الموارد إعانات الدولة.
- 10- إن الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة باتت تشكل أهم مورد مالي للجماعات الإقليمية، وهو ما انجر عنه العديد من التأثيرات، على غرار تخلي المجالس الشعبية المحلية عن

دورها التنموي لصالح الدولة، كما ساهمت هذه الوضعية في المساس بمبدأ التسيير الحر وإلى تحويل هذه المجالس إلى هيئات فاقدة الإرادة، ومنحت لسلطة الوصاية صلاحية التدخل وتشديد الرقابة.

11- نسجل عدم تحكم المجالس الشعبية المحلية في إعداد وتنفيذ ميزانياتها، حيث يعد الأمين العام للبلدية ميزانية البلدية، ويعد الوالي مشروع ميزانية الولاية.

12- تبين لنا ضعف الموظف المحلي، ونقصه كما وكيفا، حيث تعاني مواردها البشرية من نقص في التأطير ومحدودية في التأهيل.

ث- من حيث الرقابة على المجالس الشعبية المحلية

1- أخضع المشرع المجالس المحلية المنتخبة لرقابة السلطة الوصية حفاظا على وحدة الدولة وضمانا لعدم حياد هذه الهيئات عن أهدافها، حيث تتمتع سلطة الوصاية بصلاحيات واسعة، تكفل لها فرض الرقابة على الأعضاء وعلى الأعمال وعلى المجلس المنتخب كهيئة.

2- تعتبر في اعتقادنا الرقابة التي تباشرها سلطة الوصاية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية منطقية جدا، نظرا لواقع المنتخب المحلي الذي يشير إلى افتقاده للكفاءة، وكذا انسياقه وراء بعض المشاكل التي لا تخدم مصلحة الجماعة، وبالتالي يمكن اعتبار الرقابة التي قررها المشرع على المنتخب وصاية تأديبية ضد تصرفات وسلوكات النخب التي قد تكون شاذة وغير مسؤولة.

3- تخضع كل مداورات المجلس المحلي إلى إلزامية المصادقة من طرف السلطة الوصية استكمالا لإجراءاتها القانونية، ما يجعل من نظام المصادقة بمثابة التأشيرة المسبقة، كما منحت النصوص القانونية لسلطة الوصاية إمكانية إبطال مداورات المجلس الشعبي المحلي، وتتجلى أقوى مظاهر الرقابة على أعمال الجماعات الإقليمية في الحق المخول لسلطة الوصاية للحلول محل المجلس الشعبي المحلي لاتخاذ قرارات وممارسة صلاحيات كان قد امتنع عن مباشرتها المجلس.

4- اعتمد قانون الولاية الإلغاء القضائي لإبطال مداورات المجلس الشعبي الولائي، ورغم أهمية اعتماد الرقابة القضائية، إلا أن تطبيق هذه الآلية عمليا يعتبر مستحيلا، نظرا لعدم تمتع المجلس الولائي بالشخصية المعنوية التي تكفل له حق النقاضي.

5- تكشف الوصاية التي تجريها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية المحلية بشكل واضح عن ضيق مجال وصاية المشروعية مقابل اتساع السلطة التقديرية للجهاز الوصي، مما يعكس الحضور القوي لجانب الملاءمة على حساب دواعي المشروعية.

6- نسجل مرونة الإجراءات التي تبناها المشرع لحل المجالس الشعبية المحلية وفي المقابل لم يوفر أي ضمانات قانونية تكفل لها مواجهة تعسف السلطة الوصية، كما وسّع المشرع بشكل كبير من أسباب الحل واستخدم عبارات مطلقة وفضفاضة.

7- إن الوصاية الإدارية بالنموذج الذي أخذ به المشرع تعرقل بشكل كبير العمل المحلي نظرا لشدتها حتى في ظروفها العادية، ففي الوقت الذي يستدعي فيه الواقع ضرورة التعاون المركزي اللامركزي، تتأسس العلاقة بين الاثنتين على منطقتي النمو المركزي، مقابل ضعف مركز المجالس الشعبية المحلية، وهو ما يقلل من أهمية وجدوى التعاون بين الاثنتين، رغم أن واقع تداخل الاختصاصات وتعدد تحديات التنمية يفرضان ضرورة التنسيق والتعاون.

8- ينجر عن سوء التسيير المتولد عن عدم كفاءة المنتخب المحلي وعن عدم استقرار المجالس الشعبية المحلية الرفع من شدة الوصاية المفروضة على هذه الهيئات، وإحكام الرقابة على أعمالها وأعضائها.

9- جعل المشرع الجزائري سلطة الوصاية في مركز متميز مقارنة بمركز المجالس الشعبية المحلية، إخضاع المشرع الهيئات المحلية لهذا النموذج الرقابي الكلاسيكي الذي يمنح للوالي جميع السلطات والصلاحيات، يدفعنا إلى القول أن المشرع لم يراعي في تنظيمه لنظام الرقابة على الهيئات المحلية مبدأ الاستقلالية الذي ينبغي أن تتمتع به المجالس المنتخبة.

إن الاقتناع المنهجي الذي خلصت إليه الدراسة، هو ضعف المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية، وعدم تنظيمه وضبطه بما يتماشى مع حجم هذه الهيئات التي من المفترض تمثل الشعب وتعكس إرادته عمليا، ومن ثم تلعب أدوارا هامة في مقاربة التنمية حيث يمكن القول أن النظام القانوني الحالي لا يكفل تشكيل مجالس حقيقية قادرة على ممارسة مهامها بكل حرية، مما يجعل من فرض الرقابة أمرا ضروريا ومطلب رئيسي طالما أن هذه الهيئات غير قادرة حتى على العمل في كنف الاستقرار.

تبين لنا من خلال ما تم التطرق إليه، أن المشرع الجزائري ظل على الدوام مرهونًا بهدفين أو بهاجسين عبر مساره في نظام اللامركزية الإدارية، فإذا كان السعي نحو التطور والتقدم والتحول الإيجابي والرغبة في تحقيق التنمية المستدامة من خلال تعزيز المقاربة المحلية، يعتبر مطلبًا ملحا من قبل المواطنين، ولا يمكن بلوغه إلا بتكريس الاستقلال الإداري والمالي الحقيقي للمجالس الشعبية المحلية، ونهج سياسة حقيقية واضحة ودقيقة في ميدان اللامركزية الإدارية، فإن هاجس الحفاظ على وحدة الدولة وقوتها وسلطاتها ومركزيتها، بل وامتيازاتها وتحكمها، ظل دائما حاضرا وبقوة في كل السياسات المنتهجة، وفي مختلف المراحل التي مرت بها المجالس المحلية في الجزائر. وهو ما تجلّى بشكل واضح من خلال انعدام الإرادة السياسية الرامية إلى الإصلاح رغم ارتفاع الأصوات المنادية بذلك وحجم الانتقادات الموجهة للمنظومة برمتها واستمرار سياسة الدولة متجهة نحو خدمة الهدفين المتناقضين تحت غطاء مبدأي الاستقلالية والرقابة مع تغليب الثاني على الأول.

ثانيا: مقترحات الدراسة

إيماننا بفضائل اللامركزية في تدبير الشأن العام، لا بد من تدشين جيل جديد من الإصلاحات التي تهدف إلى تحسين الحكامة المحلية، وتجعل من تدخلات الجماعات الإقليمية أكثر مهنية، وتعزز استقلاليتها وتضمن لها ممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر، تلك هي المحاور الأساسية التي يجب أن تطبع المرحلة الجديدة لتسيير الشأن المحلي، والتي تهدف إلى إعادة تموقع المجالس الشعبية المحلية من مجالس شكلية إلى مجالس تشاركية تحظى بالمركز القانوني الذي يكفل لها المساهمة الفعلية في رسم السياسة العامة وتنفيذها، ومن أهم المقترحات التي خلصت إليها الدراسة:

1- ضرورة الأخذ بالنظام المختلط كآلية لتوزيع المقاعد داخل المجالس الشعبية المحلية بدل نمط التمثيل النسبي، وهو ما يكفل إعادة التوازن لتشكيله المجالس الشعبية المحلية وإيجاد تركيبة سياسية مستقرة تحوز على أغلبية مقاعد المجلس إلى جانب الأقليات الأخرى التي تضمن التعددية السياسية داخل الهيئات المحلية.

2- ضرورة تبني مبدأ التمييز الإيجابي على أساس الكفاءة العلمية بين المواطنين في مسألة الترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية، قصد الحصول على منتخب محلي كفاء.

3- إذا كان تعيين الولاة والأمناء العامون يراعى فيه الكفاءة العلمية والمستوى التعليمي والمهني العالي، فإن الأحزاب السياسية بدورها عليها مسؤولية كبرى، بحيث ينبغي عليها الحرص الدائم على اختيار نوعية المترشحين.

4- ضمان إخضاع المنتخب المحلي للتكوين الإداري بشكل دائم ومستمر في جميع المجالات المرتبطة بالمجالس الشعبية المحلية.

5- نرى ضرورة ضبط نظام العهدة الانتخابية المحلية وتقييدها بعدد محدد، على أن يتم جعلها قابلة للتجديد مرة واحدة فقط.

6- ضرورة العمل على وضع حد لظاهرة العزوف السياسي وانخفاض درجات المشاركة السياسية في الجزائر، وفي هذا لا بد أن تشترك كل الأطراف والمؤسسات من أجل توعية المواطن بأهمية ممارسة حقه في الانتخاب.

7- ضرورة إصدار مدونة الأخلاق والسلوك وجعلها مرجعا أساسيا لكل الموارد البشرية للمجالس الشعبية المحلية، بحيث تحدد القواعد الأساسية لسلوك المنتخب والموظف وأهم الضمانات المقررة لهم وكذا الجزاءات المحددة بموجب التشريع لكل من يخل بمبادئ التسيير الإداري.

8- ضرورة النص على استقلالية المجالس الشعبية المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية ضمن أحكام الدستور.

- 9- ضرورة الاعتراف بالاختصاص التقريري والتنفيذي لرؤساء المجالس الشعبية المحلية، من أجل مباشرة الصلاحيات المعترف بها للهيئات المحلية بما يراه المجلس مناسباً لتسيير شؤونه دون تدخل الوالي.
- 10- تتطلب مقارنة إصلاح المجالس الشعبية المحلية وضع حد للازدواج الوظيفي لمهام والي الولاية، من خلال تحويل سلطات الوالي المتعلقة بشؤون الولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وحصر مهام الوالي فيما يتعلق بتمثيله للدولة فقط.
- 11- العمل على جعل قرارات ومداولات المجالس المحلية معبرة على إرادة الهيئة الناخبة وممثلة لجميع التوجهات الموجودة داخل المجلس، من خلال الرفع من نسبة التصويت عليها إلى الأغلبية المطلقة من الأعضاء الحاضرين.
- 12- تجاوز التعارض التقليدي بين الدولة والجماعات الإقليمية في مجال الاختصاصات، والعمل على توضيح اختصاصات المجالس الشعبية المحلية بشكل دقيق، وتقسيم هذه الصلاحيات إلى اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.
- 13- إصلاح المقاربة التشاركية وتدارك النقائص والملاحظات المسجلة في هذا المجال، ونرى في هذا الصدد، أفراد الديمقراطية التشاركية بقانون خاص يحدد أهم الآليات التي تكفل المشاركة الفعلية للمواطن في صنع القرار المحلي.
- 14- تعزيز الموارد المالية للمجالس الشعبية المحلية، ونهج أسلوب عقلاني يفضي إلى البحث الدائم في خلق موارد جديدة، من شأنها أن تساهم في تنمية مالية للجماعات الإقليمية، ولعل تجاوز الأسلوب الكلاسيكي في التمويل، والذي جعل التحصيل والإنفاق محكوماً بهاجس الاستهلاك دون الإنتاج، يعتبر مسألة ضرورية في هذه المرحلة بالذات.
- 15- إن تأهيل الجانب المالي للوحدات اللامركزية يتطلب ترسيخ ثقافة التخطيط الاستراتيجي وتسيير الشأن العام المحلي برؤية مندمجة وشمولية، من خلال الاعتماد على مبدأ التسيير بالنائج، ولذلك نرى ضرورة إنشاء مكاتب استشارية داخليا أو اللجوء إلى مكاتب الاستشارة الأجنبية قصد تقديم الاستشارات للمجالس المنتخبة وتقييم مشاريعها واقتراح الحلول والبدائل اللازمة.
- 16- ضرورة تأهيل المورد البشري المعين، من خلال وضع معايير تكفل اختيار الكفاءات في عملية التوظيف ومن ثم لا بد من السهر على توفير التكوين الدائم لهذه الفئة.
- 17- تغيير طبيعة العلاقة التي تربط بين ممثلي السلطة المركزية والهيئات المنتخبة، خاصة بعد أن سجلنا شدة الوصاية حتى في ظروفها العادية.

- 18-** إن الإرتقاء بالتدبير المحلي ينشأ من خلال إطلاق روح المبادرة وبعث الشعور بالمسؤولية لدى القائمين على الشؤون المحلية، حتى يتسنى في مرحلة لاحقة مساءلتهم، بخلاف الاتجاه المسجل حالياً، حيث لم تقض حصيلة تدخلات سلطة الوصاية إلى إيقاف الخروقات والنزيف المالي، مما يجعل دورها محط تساؤل.
- 19-** ضرورة تعديل النصوص القانونية المتعلقة بالوصاية على أعمال المجالس الشعبية المحلية، وإبعادها عن رقابة الوالي وفي المقابل إشراك القاضي الإداري في عملية الرقابة.
- 20-** يجب أن تكتسي أعمال المجالس المحلية الصبغة التنفيذية، بحيث تدخل حيز التنفيذ بمجرد الموافقة عليها من طرف الجهاز التداولي، ويتعين على رئيس المجلس المنتخب إعلام الوالي بكل المداولات والأعمال المتخذة من طرف المجلس، بحيث يتوقف دور الوالي برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً إذا تبين له عدم مشروعية المداولة أو خروجها عن النص القانوني.
- 21-** بالنسبة لنظام الرقابة على الأعضاء والهيئة، فنرى ضرورة الإبقاء على نظام الوصاية، وذلك لردع كل التصرفات اللامسؤولة التي يمكن أن تصدر على القائمين بتسيير المجالس، غير أننا نرى ضرورة توفير الضمانات اللازمة لحماية المركز القانوني للأعضاء والمجلس وفي مقدمتها كفالة حق الطعن القضائي، كما يجب رصد حالات حل المجالس الشعبية المحلية بشكل دقيق.
- 22-** السهر على توفير كل المتطلبات الضرورية سواء القانونية أو المالية أو التقنية التي تكفل تطبيق نموذج الإدارة الإلكترونية وإقحام التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال في التسيير المحلي.
- 23-** يشكل أسلوب التدبير المفوض للمرافق العمومية أحد الحلول الفعالة الكفيلة بعصرنة وتحسين أداء المرافق العمومية، وبالتالي يتعين على المجالس الشعبية المحلية التوجه نحو هذا النموذج من التسيير، خاصة مع توفر الإطار القانوني والتشريعي المنظم لعقود التفويض.
- 24-** ضرورة التسريع في إصدار التنظيم المؤطر للتعاون بين البلديات على أن يتسم التنظيم بالمرونة بما يمنح للبلديات الحرية الكاملة في اختيار شركائها.
- 25-** يجب على المجالس المحلية تفعيل آلية التعاون الدولي اللامركزي قصد الاستفادة من تجارب الدول ونقل الخبرات وإقامة مشاريع وإعداد برامج من شأنها النهوض بواقع التنمية في الجزائر. ختاماً، إن إقرار لامركزية حقيقية تستجيب لكل الاقتراحات المقدمة وتساهم في تحقيق نموذج التنمية المحلية وإصلاح واقع المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، يتوقف بشكل كبير وبالدرجة الأولى، على مدى توفر إرادة سياسية حقيقية للدولة في هذا المجال، فبدون اقتناع السلطة بأهمية تحديث الإدارة المحلية ومنح التسيير الفعلي لهذه الهيئات، يبقى مشروع الإصلاح دون جدوى.

قائمة المصادر

والمراجع

I - قائمة المصادر:**أولاً: النصوص الرسمية:****أ/ الدساتير:**

- 1- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، ج ر ج ج، عدد 94، بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتضمن نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر ج ج، عدد 09، بتاريخ 1 مارس 1989.
- 3- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج، عدد 76، بتاريخ 8 ديسمبر 1996.
- 4- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- 5- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016.

ب/ المواثيق الدولية:

- 1- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 ألف (د-3)، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948، متوفر على الموقع الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة، على الرابط التالي: www.un.org.
- 2- اتفاقية الحقوق السياسية للمرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 640 (د-7)، المؤرخ في 20 ديسمبر 1952، تاريخ بدء النفاذ: 7 جويلية 1954.
- 3- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200، المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، صادقت عليه الجزائر سنة 1989 القانون رقم 89-08 المؤرخ في 15 أبريل 1989 المتضمن الموافقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ج ر ج ج، عدد 17، بتاريخ 26 أبريل 1989.
- 4- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، اعتمدت وعرضت للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 180/34، المؤرخ في 18 ديسمبر 1979، انضمت إليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-51 المؤرخ في 22 جانفي 1996، ج ر ج

ج، عدد 06، بتاريخ 24 جانفي 1996. ورفعت عنها التحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 08-426 المؤرخ في 28 ديسمبر 2008، ج ر ج ج، عدد 05، بتاريخ 21 جانفي 2009.

5- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، منشورة على الرابط الإلكتروني التالي: <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/UNCAC.pdf>، صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل 2004 المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 25 أفريل 2004.

ت/ القوانين العضوية:

- 1- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 06 مارس، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 7 فيفري 2004، ج ر ج ج، عدد 9، بتاريخ 11 فيفري 2004.
- 2- القانون 04-20 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 84، بتاريخ 29 ديسمبر 2004.
- 3- القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 1، بتاريخ 14 جانفي 2012.
- 4- القانون العضوي رقم 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر ج ج، عدد 01، بتاريخ 14 جانفي 2012.
- 5- القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ج ج، عدد 01، بتاريخ 14 جانفي 2012.
- 6- القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر ج ج، عدد 02، بتاريخ 15 جانفي 2012.
- 7- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، عدد 2، بتاريخ 15 جانفي 2012.
- 8- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج ر ج ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019.
- 9- القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 28 أوت 2016.
- 10- القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر ج ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

ث/ القوانين العادية:

- 1- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج، عدد 10، بتاريخ 10 جوان 1968، ص 622، متمم بالأمر رقم 68-10 المؤرخ في 23 جانفي 1968، ج ر ج ج، عدد 9، بتاريخ 30 جانفي 1968، معدل والمتمم بالقانون رقم 17-07 المؤرخ في 27 مارس 2017، ج ر ج ج، عدد 20، بتاريخ 29 مارس 2017.
- 2- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.
- 3- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1966 المتضمن القانون البلدي، ج ر ج ج، عدد 06، بتاريخ 18 جانفي 1967.
- 4- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 23 ماي 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، ج ر ج ج، عدد 07، بتاريخ 17 فيفري 1981.
- 5- الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتعلق بالحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 27 فيفري 1970، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 20 أوت 2014، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17-03 المؤرخ في 10-01-2017، ج ر ج ج، عدد 02، بتاريخ 11-01-2017.
- 6- الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية، ج ر ج ج، عدد 105، بتاريخ 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 27 فيفري 2005.
- 7- الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المتضمن الثورة الزراعية، ج ر ج ج، عدد 97، بتاريخ 30 نوفمبر 1971.
- 8- الأمر رقم 74-103 المتضمن قانون الخدمة الوطنية، ج ر ج ج، عدد 99، بتاريخ 10 ديسمبر 1974، المعدل والمتمم.
- 9- الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 102، بتاريخ، 22 ديسمبر 1976.
- 10- القانون رقم 80-08 مؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 28 أكتوبر 1980.
- 11- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، عدد 6، بتاريخ 07 فيفري 1984.

- 12- القانون رقم 84-11 المؤرخ في 9 جوان 1984 المتضمن قانون الأسرة، ج ر ج ج، عدد 24، بتاريخ 12 جوان 1984، المعدل والمتمم.
- 14- القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 32، بتاريخ 07 أوت 1989.
- 15- القانون رقم 89-28 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية، ج ر ج ج، عدد 04، بتاريخ 24 جانفي 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 91-19 المؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج ر ج ج، عدد 62، بتاريخ 04 ديسمبر 1991.
- 16- القانون رقم 90 - 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 11 أبريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 19 جويلية 2005.
- 17- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 11 أبريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 19 جويلية 2005.
- 18- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ج ج، عدد 35، بتاريخ 15 أوت 1990، ص 1134، المعدل والمتمم.
- 19- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، عدد 52، بتاريخ 02 ديسمبر 1990.
- 20- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر ج ج، عدد 52، بتاريخ 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 جويلية 2008، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 03 أوت 2008.
- 21- القانون رقم 91-07 المؤرخ في 03 أبريل 1991 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها لتجديد المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 6 أبريل 1991.
- 22- الأمر 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في الانتخابات البرلمانية، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 06 مارس 1997.
- 23- القانون رقم 98-04 المؤرخ في 15 جوان 1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 17 جوان 1998.
- 24- الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 22 أوت 2001.

- 25- الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 22 أوت 2001.
- 26- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر ج ج، عدد 77، بتاريخ، 15 ديسمبر 2001.
- 27- القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، بتاريخ 8 مارس 2006، المتمم بموجب الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 1 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج ر ج ج، عدد 44، بتاريخ 10 أوت 2011.
- 28- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ج ج، عدد 46، بتاريخ 16 جويلية 2006.
- 29- القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 23 أفريل 2008.
- 30- القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 37، بتاريخ 3 جويلية 2011.
- 31- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، عدد 2، بتاريخ 15 جانفي 2012.
- 32- الأمر رقم 01-12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 المحدد للدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج ر ج ج، عدد 08، بتاريخ 15 فيفري 2012.
- 33- القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 29 فيفري 2012.
- 34- القانون رقم 09-16 المؤرخ في 03 أوت 2016 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، عدد 46، بتاريخ، 03 أوت 2016.

ج- النصوص التنظيمية:

ج 1/ المراسيم الرئاسية:

- 1- المرسوم رقم 107-72 المؤرخ في 7 جوان 1972 المتعلق بالهيئات المكلفة بإنجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى الولاية، ج ر ج ج، عدد 51، بتاريخ 27 جوان 1972.
- 2- المرسوم رقم 135-73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، ج ر ج ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973.
- 3- المرسوم رقم 136-73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، ج ر ج ج، عدد 67، بتاريخ 21 أوت 1973.

- 4- المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطرق والنقاوة والطمانينة العمومية، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ 15 أكتوبر 1981.
- 5- المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، ج ر ج ج، عدد 52، بتاريخ 29 ديسمبر 1981.
- 6- المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 جانفي 1982 المحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر ج ج، عدد 04، بتاريخ 26 جانفي 1982.
- 7- المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19 مارس 1983 المحدد لشروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 22 مارس 1983.
- 8- المرسوم رقم 84-335 المؤرخ في 10 نوفمبر 1984 المتضمن استدعاء مجموع الناخبين وتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات المجالس الشعبية البلدية، الجريدة ج ر ج ج، عدد 56، بتاريخ 11 نوفمبر 1984.
- 9- المرسوم رقم 84-336 المؤرخ في 10 نوفمبر 1984 المتضمن استدعاء مجموع الناخبين وتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات المجالس الشعبية الولائية، ج ر ج ج، عدد 56، بتاريخ 11 نوفمبر 1984.
- 10- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 4 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ج ج، عدد 27، بتاريخ 6 جويلية 1988.
- 11- المرسوم الرئاسي 11-89 المؤرخ في 22 فيفري 2011 المتضمن تحويل سلطة الوصاية على سلك الحرس البلدي إلى وزارة الدفاع الوطني، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 8 ماي 2011.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 20 سبتمبر 2015.
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 19-94 المؤرخ في 11 مارس 2019 المتضمن إلغاء المراسيم الرئاسية المتضمنة تعيين رئيس وأعضاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 11 مارس 2019.

ج 2/ المراسيم التنفيذية:

- 1- المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، ج ر ج ج، عدد 45، بتاريخ 05 نوفمبر 1986.

- 2- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 والمتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر ج ج، عدد 13، بتاريخ 28 مارس 1990.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج ر ج ج، عدد 31، بتاريخ 28 جويلية 1990.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر ج ج، عدد 31، بتاريخ 28 جويلية 1990، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 أوت 1991، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ 4 سبتمبر 1991.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 01 جوان 1991.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991 الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 01 جوان 1991، المتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-166 المؤرخ في 05 أفريل 2012، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 11 أفريل 2012.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 93-130 المؤرخ في 14 جوان 1993 يتضمن ضبط قائمة المناطق التي تخول الحق في تعويض المنطقة، ج ر ج ج، عدد 40، بتاريخ 16 جوان 1993.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 93-207 المؤرخ في 22 سبتمبر 1993 المتضمن إنشاء سلك الشرطة البلدية وتحديد مهامه وكيفيات عمله، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 26 سبتمبر 1993.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج ج، عدد 48، بتاريخ 27 جويلية 1994.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أفريل 1995 المعدل والمتمم للمرسوم رقم 66-145 المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، ج ر ج ج، عدد 26، بتاريخ 9 ماي 1995.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 96-265 المؤرخ في 3 أوت 1996 المتضمن إنشاء سلك الحرس البلدي وتحديد مهامه وتنظيمه، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ، 7 أوت 1996.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 97-278 المؤرخ في 26 جويلية 1997 الذي يحدد كيفية تطبيق أحكام المادتين 97 و 99 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج،

- عدد 49، بتاريخ 27 جويلية 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 02-232 المؤرخ في 8 جويلية 2002، ج ر ج ج، عدد 47، بتاريخ 10 جويلية 2002.
- 13-** المرسوم التنفيذي رقم 98-112 المؤرخ في 6 أفريل 1998 المتعلق بمفتشيات الوظيف العمومي، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، عدد 21، بتاريخ 12 أفريل 1998.
- 14-** المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 ماي 2006 المتعلق بضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج، عدد 37، بتاريخ 04 جوان 2006.
- 15-** المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة موجز التأثير على البيئة، ج ر ج ج، عدد 34، بتاريخ 22 ماي 2007.
- 16-** المرسوم التنفيذي رقم 07-313 المؤرخ في 10 أكتوبر 2007 الذي يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 95-59 المؤرخ في 18 فيفري 1995 المتضمن إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين مستوياتهم وتجديد معلوماتهم، ج ر ج ج، عدد 66، بتاريخ 21 أكتوبر 2007.
- 17-** المرسوم التنفيذي رقم 11-300 المؤرخ في 22 أوت 2011 المحدد لطبيعة ديون المجالس الشعبية البلدية المضبوطة بتاريخ 31 ديسمبر 2006 وكذا مبلغها وكيفيات التكفل بها، ج ر ج ج، عدد 49، بتاريخ 28 أوت 2011.
- 18-** المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر 2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج ر ج ج، عدد 53، بتاريخ 28 سبتمبر 2011.
- 19-** المرسوم التنفيذي رقم 12-332 المؤرخ في 06 سبتمبر 2012 المتعلق بالتصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 12 سبتمبر 2012.
- 20-** المرسوم التنفيذي رقم 12-333 المؤرخ في 06 سبتمبر 2012 المتعلق باستمارة اكتتاب التوقيعات لصالح قوائم المترشحين الأحرار لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 12 سبتمبر 2012.
- 21-** المرسوم التنفيذي رقم 12-429 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد، ج ر ج ج، عدد 70، بتاريخ 23 ديسمبر 2012.
- 22-** المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، ج ر ج ج، عدد 69، بتاريخ 19 ديسمبر 2012.
- 23-** المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 25 فيفري 2013 الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، ج ر ج ج، عدد 12، بتاريخ 27 فيفري 2013.

- 24- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، عدد 15، بتاريخ 17 مارس 2013.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 13-217 المؤرخ في 18 جوان 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 32، بتاريخ 23 جوان 2013.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 14-75 المؤرخ في 17 فيفري 2014 يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 11، بتاريخ 26 فيفري 2014.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتحديد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج، عدد 19، بتاريخ 02 أبريل 2014.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر ج ج، عدد 07، بتاريخ 12 فيفري 2015.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 جويلية 2015 المتعلق بإعفاء المواطن من تقديم وثائق الحالة المدنية المتوفرة ضمن السجل الوطني الآلي للحالة المدنية، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ 29 جويلية 2015.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، ج ر ج ج، عدد 18، بتاريخ 23 مارس.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30 جوان 2016 المتعلق بتحديد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر ج ج، عدد 41، بتاريخ، 12 جويلية 2016.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتضمن القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر ج ج، عدد 51، بتاريخ 31 أوت 2016.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016 الذي يحدد كيفية إنشاء مندوبيات البلدية وتعيين حدودها ويحدد قواعد تنظيم المندوبيات والملحقات البلدية وسيرها، ج ر ج ج، عدد 61، بتاريخ 19 أكتوبر 2016.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017 الذي يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج ر ج ج، عدد 68، بتاريخ 28 نوفمبر 2017.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 18-03 المؤرخ في 15 جانفي 2018 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المطاعم المدرسية، ج ر ج ج، عدد 02، بتاريخ 21 جانفي 2018.

36- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2 أوت 2018 المتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر ج، عدد 48، بتاريخ 5 أوت 2018.

37- المرسوم التنفيذي رقم 19-59 المؤرخ في 2 فيفري 2019 المحدد لكيفيات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، ج ر ج ج، عدد 10، بتاريخ 10 فيفري 2019.

ج_3/القرارات الوزارية المشتركة:

1- المنشور الوزاري المشترك بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية رقم 0016 المؤرخ في 01 أوت 2000، الذي يحدد شروط وكيفيات تطهير مديونية البلديات.

2- القرارين الوزاريين المشتركين المؤرخين في 20 جانفي 2019 اللذان يحددان نسبة مساهمة الولايات والبلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر ج ج، عدد 22، بتاريخ 07 أفريل 2019.

ج_4/القرارات الوزارية:

1-القرار المؤرخ في 08 سبتمبر 2012 المحدد للميزات التقنية لاستمارة التصريح بالترشح لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 12 سبتمبر 2012.

2- القرار المؤرخ في 7 فيفري 2016 المحدد للميزات التقنية للوشاح بالألوان الوطنية ومناسبات ارتدائه من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، ج ر ج ج، عدد 20، بتاريخ 30 مارس 2016.

ج_5/قرارات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

1- قرار السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المؤرخ في 1 أكتوبر 2019 المحدد لكيفيات وضع القائمة الانتخابية تحت تصرف المترشحين وإطلاع الناخب عليها، ج ر ج ج، عدد 61، بتاريخ 13 أكتوبر 2019.

2- قرار السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المؤرخ في 1 أكتوبر 2019 المحدد لكيفيات إعداد بطاقة الناخب وتسليمها واستبدالها وإغائها، ج ر ج ج، عدد 61، بتاريخ 13 أكتوبر 2019.

ج_6/التعليمات:

1- تعليمة رقم 99/40 مؤرخة في 23 أكتوبر 1999، بخصوص سير بعض المجالس الشعبية البلدية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2- التعليمة رقم 2342 المؤرخة في 07 أكتوبر 2002، فيما يخص مراسيم تنصيب المجالس المنتخبة الجديدة (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي)، وكيفية انتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

- 3- التعليمية الوزارية رقم 2005/01194 المؤرخة في 09 أكتوبر 2005، المتعلقة بوضع تدابير للحد من تزايد مديونية البلديات، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 4- برقية وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم: 3538 المؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ أحكام المادة 80 من القانون العضوي رقم 12 - 01 المتعلق بنظام الانتخابات، والمادة 59 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية.
- 5- التعليمية الوزارية المشتركة رقم 06 مؤرخة في 28 أكتوبر 2013، تحدد كيفية تطبيق المرسوم التنفيذي 91-13.
- 6- تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى الولاية بالاتصال بالولاية المنتدبين ورؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، رقم 00069، المؤرخة في 03 فيفري 2015، بخصوص العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
- 7- المذكرة رقم 96 المؤرخة في 10 مارس 2016، المتعلقة بتثمين أملاك الجماعات المحلية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 8- التعليمية رقم 309 المؤرخة في 24 فيفري 2019، المتعلقة بتسيير ممتلكات الجماعات المحلية المنتجة للمداخل، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- 9- تعليمية المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية، رقم 305، المؤرخة في 10 أبريل 2019، بخصوص سلطة التعيين والتسيير الإداري للموظفين.
- ثانيا: قرارات مجلس الدولة الجزائري:**
- 1- قرار مجلس الدولة رقم 8105 الصادر في 24/06/2002 المتعلق بقضية (ز.م) ضد والي ولاية باتنة، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، 2002.
- 2- قرار مجلس الدولة رقم 10834 الصادر في 17/06/2003 المتعلق بقضية (ك.م) ضد والي قسنطينة ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003.
- 3- قرار مجلس الدولة رقم 086053 المؤرخ في 18/04/2013 المتعلق بقضية (م.ع) ضد اللجنة الانتخابية الولائية لولاية تبسة، مجلة مجلس الدولة الجزائري، عدد 11، 2013.
- ثالثا: قرارات المجلس الدستوري:**
- 1- قرار رقم 1 للمجلس الدستوري الجزائري، المؤرخ في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، متوفر على الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري، على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.conseil-constitutionnel.dz>، تاريخ الزيارة : 10 أوت 2016.

رابعاً: آراء المجلس الدستوري:

- 1- رأي المجلس الدستوري رقم: 08/01 ر. ت د / م د المؤرخ في 07 نوفمبر 2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم 03 / ر.م.د / 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج، عدد 1، بتاريخ 24 جانفي 2012.
- 3- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع/م.د/19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات للدستور، ج ر ج ج، عدد 55، بتاريخ 15 سبتمبر 2019.

خامساً: المعاجم والقواميس:

- 1- علي بن هادية وبن لحسن البليش ويحي بن الحاج، القاموس الجديد للطلاب، ط 04، الشركة الوطنية للتوزيع، الجزائر، 1983.

II- قائمة المراجع:

أولاً: الكتب المتخصصة:

أ/ باللغة العربية:

- 1- إدريس جردان، تأملات حول الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب: في أفق دستور 2011، مطبعة اسبارتيل، طنجة (المملكة المغربية)، 2014.
- 2- العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي مع الإشارة لحالة الجزائر، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، 2016.
- 3- أميرة بطوري، المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري الجزائري - دراسة وصفية تحليلية-، دار الألمعية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.
- 4- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2013.
- 5- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، دار الياقوت للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015.
- 6- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع، دار الأمة، الجزائر، 2014.
- 7- خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت (لبنان)، 1981.

- 8- خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة -المملكة المتحدة، فرنسا، يوغسلافيا، مصر، الأردن-، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 1993.
- 9- صبرينة عجابي، حوكمة المجالس المنتخبة -المشاركة في التشريع الجزائري-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (الجمهورية المصرية)، 2018.
- 10- صفوان المبيضين، الإدارة المحلية (مداخل التطوير)، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2014.
- 11- صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الولاية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2016.
- 12- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2010.
- 13- عبد الله الإدريسي، إصلاح التنظيم الجماعي: التنصيب والحصيلة، مطبعة الجسور، وجدة (المغرب)، 2003.
- 14- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 15- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري (دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2006.
- 16- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 17- _____، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 18- _____، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 19- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 20- فاطمة مزروع السعيد، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2003.
- 21- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 22- محمد بن صوشة، إشكالية تمويل التنمية المحلي -الواقع والآفاق-، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2019.
- 23- محمد شوراق، اختصاصات الجماعات في ظل القانون التنظيمي 113/14، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط (المملكة المغربية)، 2017.
- 24- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2009.

- 25- محمد نصر مهنا، تحديث في الإدارة العامة والمحلية، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية (مصر)، 2005.
- 26- مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية - فلسفة الإدارة المحلية-، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1971.
- 27- ميلاد مفتاح الحراشي، منظمات الإدارة المحلية وعلاقتها بالديمقراطية الجوارية، دار الكتاب الجامعي، الإمارات العربية المتحدة، 2016.
- 28- يونس مليح، جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 21، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2018.
- 29- محسن الندوي، الديمقراطية التشاركية المفهوم_النشأة_الآليات، مطبعة الخليج العربي، تطوان (المملكة المغربية)، 2018.
- ب/ باللغة الفرنسية:

- 1- Chavrier Géraldine, **Le pouvoir normatif local: enjeux et débats**, L.G.D.J, Extensio éditions, Paris (France), 2011.
- 2- Elizabeth et Jean-Philippe Gardère, **Démocratie Participative et communication territoriale**, Collection communication des Organisation, l'Harmattan, Paris (France).
- 3- Guy Melleray, **La Tutelle de l'État sur les communes**, Éditeur: Sirey, Paris (France), 1981.
- 4- Jean-Marie Pontier, **L'Etat et les collectivités locales: La répartition des compétences**, L.G.D.J, Paris (France), 1978.
- 5- Mabileau (Albert) Dir, **Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation**, édition A.Pedone, Paris (France), 1983.
- 6- Michel Raséra, **La démocratie locale**, L.G.D.J, Paris (France), 2002.
- 7- Pierre Richard et Michel Cotten, **Les communes française d'aujourd'hui**, presses universitaire de France, 2ème édition, Paris (France), 1986.
- 8- Roland Maspétoil et Pierre Laroque, **la tutelle administrative**, les presses modernes, paris (France), 1930.
- 9- Isabelle Muller-Quoy, **Le droit des assemblées locales**, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris (France), mars 2001.

ثانيا: المؤلفات العامة:

أ/ باللغة العربية:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

- 2- أبو بكر أحمد عثمان، عقود تفويض المرفق العام (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2015.
- 3- أحسن رابحي، الوسيط في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 4- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 5- أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري والنظم السياسية: الديمقراطية الرئيسية دراسة مقارنة، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011.
- 6- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 7- إدريس بوكرا، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 8- إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1982.
- 9- آسية الحراق، الإدارة الإلكترونية "الصفقات العمومية نموذجا"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، أكتوبر 2015.
- 10- الوردي براهيم، النظام القانوني للجرائم الانتخابية (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2008.
- 11- آمنة بوعياش، الملاحظة النوعية للانتخابات التشريعية 2007 والجماعية 2009، المنظمة المغربية لحقوق الانسان، الرباط (المغرب)، جوان 2009.
- 12- بشير فريك، منتخبو البلديات مفسدون أم ضحايا؟، الطبعة الأولى، الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، 2014.
- 13- جاى س جودين جيل، ترجمة: أحمد منيب، فايزة حكيم، الانتخابات الحرة والنزيهة: القانون الدولي والممارسة العملية، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000.
- 14- جلييلة حسن حسنين، التنمية السياحية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية (مصر)، 2006.
- 15- حسن محمد هند، منازعات انتخاب البرلمان (دراسة مقارنة)، بدون دار نشر، بدون بلد نشر، 1998.
- 16- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

- 17- حيدر عبد الله عبود جابر الأسدي، التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات، منشورات زين الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2016.
- 18- خالد شحادة الطيب وأحمد زهير شامة، أسس المالية العامة، ط 3، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2007.
- 19- خليل اللواح، دور الإدارة العمومية في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، 2018.
- 20- رحمة بورقية، الدولة والسلطة والمجتمع -دراسة في الثابت والمتحول في علاقة الدولة بالقبائل في المغرب-، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت (لبنان)، 1991.
- 21- رشيد خلوفي، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء 03، منشورات كليك، الجزائر، 2013.
- 22- _____، قانون المنازعة الإدارية -تنظيم واختصاص القضاء الإداري-، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 23- رمزي أحمد عبد الحي، نحو مجتمع إلكتروني، مكتبة زهراء الشرق، القاهرة (مصر)، 2006.
- 24- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري: تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، منشأة المعارف، الاسكندرية (مصر)، 2004.
- 25- سامي حسن نجم عبد الله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة (مصر)، 2014.
- 26- سرمد عبد الخالق أحمد الشاوي، التنظيم القانوني للإدارة الإلكترونية -دراسة مقارنة-، درا الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2019.
- 27- سرهنك حميد البرزنجي، الأنظمة الانتخابية والمعايير القانونية الدولية لنزاهة الانتخابات، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2015.
- 28- سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات: ضمانات حريتها ونزاهتها (دراسة مقارنة)، دار دجلة، الأردن، 2009.
- 29- سعيد جفري، رجل السلطة، مكتبة الرشاد، سطات (المملكة المغربية)، 2014.
- 30- سعيد سراج، الرأي العام: مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986.
- 31- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، مصر، 1988.
- 32- شادية فتحي وإبراهيم عبد الله، الاتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية، منشورات المركز العلمي للدراسات السياسية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان (الأردن)، 2005.

- 33- شعبان احمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 2009.
- 34- صفوت العالم، الاتصال السياسي والدعاية الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 35- عادل عبد الرحمان خليل، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1995.
- 36- عادل قرانة، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 37- عبد الرحمان حملة، المنازعات الانتخابية في الجزائر، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، 2018.
- 38- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2008.
- 39- عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري - الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية-، دار القلم، مطبعة فضالة، المحمدية (المغرب)، 2010.
- 40- عبد القادر باينة، مدخل لدراسة القانون الإداري والعلوم الإدارية، ط 3، دار النشر المغربية، المغرب، 2005.
- 41- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج 4، ط 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2010.
- 42- عبد الله بوقفة، الأنظمة الانتخابية، ج 1، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 43- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 44- عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، ط 2، مطابع منشورات عكاظ، الرباط (المغرب)، 2002.
- 45- عبد المومن عبد الوهاب، النظام الانتخابية في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الألفية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 46- عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، القاهرة (مصر)، 2002.
- 47- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2012.
- 48- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 49- _____، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

- 50- _____، شرح تنظيم الصفقات العمومية، ط 4، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 51- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 2، ط 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- 52- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري: دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، إثراء للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2009.
- 53- فؤاد مطير الشمري، التجارب الانتخابية في العالم، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2014.
- 54- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء 3، الطبعة 6، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 55- لحسين بن شيخ آث ملويا، رسالة في الاستعجالات الإدارية، الجزء الأول، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 56- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008.
- 57- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
- 58- _____، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2005.
- 59- محمد كرامي، القانون الإداري، ط 3، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2015.
- 60- محمد منير حجاب، إدارة الحملات الانتخابية طريقك إلى الفوز في الانتخابات، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، 2007.
- 61- محمد هلال، نحو فهم العلاقة بين الديمقراطية والحريات العامة (دراسة مقارنة للنصوص الدستورية العربية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان)، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر.
- 62- محمد يحيى، المغرب الإداري، ط 4، مطبعة اسبارطيل، طنجة (المغرب)، 2012.
- 63- مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 64- مليكة الصروخ، القانون الإداري -دراسة مقارنة-، الطبعة السادسة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، 2006.
- 65- منصور محمد محمد الواسعي، حقا الانتخاب والترشح وضماناتهما دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية (مصر)، 2009-2010.
- 66- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
- 67- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، دار بلقيس، الجزائر، 2010.

- 68- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، ط 02، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 69- نبيل دريس، الديمقراطية التشاركية: مقاربات في المشاركة السياسية، مركز الكتاب الأكاديمي، عمان (الأردن)، 2017.
- 70- نبيل رمزي وعدلي علي أبو طاحون، التنمية كيف؟ لماذا؟: التنمية بين المفهوم والآليات قضايا نظرية وبحوث ميدانية، دار الفكر الجامعي، مطابع رويال، الإسكندرية (مصر)، 1992.
- 71- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2006.
- 72- نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام "دراسة مقارنة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2007.
- 73- وافية بوراوي، أثر النظام الانتخابي في التمثيل الحزبي: دراسة للتشريعات في الجزائر 1989/2012، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية (مصر)، 2016.
- 74- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015.
- 75- يحيى دنيدي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 76- يوسف وهابي، الجرائم الانتخابية في التشريع المغربي: دراسة مقارنة بأنظمة انتخابية جنائية غربية (فرنسا، إسبانيا وإنجلترا) وعربية (الجزائر، تونس، مصر، الأردن، اليمن، الكويت)، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المغرب)، 2007.

ب/ باللغة الفرنسية:

- 1- Antoine Bevort, **Pour Une Démocratie Participative**, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P), Paris (France), 2002.
- 2- Auby jean François, **la délégation de service public**, guide pratique, Dalloz, paris, 1997.
- 3- Braconnier Stéphane, **droit des services publics**, presse universitaire de France, paris, 2004.
- 4- Chérif Rahmani, **Les Finances des communes Algériennes: insincérité et bonne gouvernance**, Casbah édition, Alger, 2002.
- 5- Georges Dellis, Droit pénal et droit administratif: L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris (France), 1997.
- 6- Gérard Mendel, **Pourquoi la Démocratie en panne: Construire la Démocratie Participative**, Édition la Découverte, paris (France), 2003.

- 7- Jacques Chevallier, **l'Etat post moderne**, 2ème édition, L.G.D.J, Paris (France), 2004.
- 8- Jean Giquel, **droit constitutionnel et institutions politique**, 16^{ème} ed, L.G.D.J, paris (France), 2002.
- 9- Mitard Eric, **L'impartialité administrative**, A.J.D.A, Dalloz, Paris (France), 1999.
- 10- Nathalie Holec et Geneviève Brunet-Jolivald, **Gouvernance**, dossier documentaire, réalisée par le centre de documentation de l'urbanisme (Cdu), paris (France), octobre 1999.
- 11- Pactet pierre, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, 7^{ème} éd, Masson, Paris (France), 1985.
- 12- Rachid Zouaimia, **droit Administratif**, Berti éditions, Alger, 2009.
- 13- _____, **La délégation de service public au profit de personnes privées**, maison d'édition belkeise, Alger, 2012.
- 14- _____, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algérie**, édition houma, alger, 2005.
- 15- Renaud Sain Saulieu, **Sociologie de l'entreprise**, presse de science politique et Dalloz, paris (France), 1997.
- 16- Robert Etien, **Droit administratif Général**, éd Foucher, Vanves (France), 2007.
- 17- Sekiou Lakhdar, **Gestion du personnel**, Les éditions d'organisation, Paris (France), 1986.

ثالثا: أطروحات الدكتوراه:

- 1- أحسن رابحي، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 2- أحمد بنيني، **الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الدولة في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2005-2006.
- 3- أمينة عياد، **المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية الاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط (المغرب)، 2015-2014.
- 4- بلقاسم دايم، **النظام العام الوضعي والشرعي وحماية البيئة**، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2003-2004.

- 5- بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة -الواقع والآفاق-، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014-2015.
- 6- حسين كمون، المركز الممتاز للإدارة في المنازعة الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018.
- 7- حفصة الرمحاني، التدبير الاستراتيجي للتراب والمخططات الجماعية للتنمية أية آفاق وأية رهانات، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة طنجة (المغرب)، 2014-2015.
- 8- سعاد بن قفة، المشاركة السياسية في الجزائر: آليات التقنين الأسري نموذجا: (1962-2005)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علم الاجتماع، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011-2012.
- 9- سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 10- سليمة غزلان، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2010.
- 11- سماعيل لعبادي، المنازعات الانتخابية دراسة مقارنة لتجربتي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012-2013.
- 12- سميرة جبادي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل بمكناس (المغرب)، 2013-2014.
- 13- سوهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2018.
- 14- شاكرا المساوي، مساهمة في دراسة الإدارة الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي بطنجة (المغرب)، 2010-2011.
- 15- شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2014.

- 16- صفية لعزیز، الديمقراطية التشاركية بين التحديات والرهانات المستقبلية بالمغرب، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي طنجة (المملكة المغربية)، 2016-2017.
- 17- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013.
- 18- عبد الرحمن عبد الله الحارثي، الفساد الإداري وانعكاساته على التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي طنجة (المملكة المغربية)، 2011-2012.
- 19- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012-2013.
- 20- عبد القادر الطالبی، مساعدات الدولة للجماعات المحلية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة (المغرب)، 2001-2002.
- 21- عبد الكريم بودريوة، مبدأ حياد الإدارة و ضماناته القانونية (دراسة مقرنة : الجزائر، تونس، فرنسا)، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2005.
- 22- عزيز مفتاح، اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة الرباط (المغرب)، 2001-2002.
- 23- علي حنيش، إشكالية تمويل التنمية من خلال ميزانية الدولة (دراسة في الجانب الضريبي للفترة 2003-2007)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2007.
- 24- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملاءمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة وجدة (المغرب)، 2014-2015.
- 25- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011.
- 26- عمر حماس، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016-2017.

- 27- فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- 28- كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013-2014.
- 29- ليدية عليم، المجالس المحلية في القانون الجزائري: بين الانتخاب والاستقلالية، أطروحة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2018.
- 30- مباركة بدري، الجانب الإجرائي للنظام التأديبي في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2010-2011.
- 31- محمد الصالح بن شعبان، نظام الأحزاب السياسية والتجربة الجزائرية في التعددية الحزبية، بحث مقدم لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013-2014.
- 32- محمد المهدي بن السيمحو، النظام التمثيلي في ظل التعددية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الدستور الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016.
- 33- محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسيوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
- 34- محمد بوحفص سيدي، مبدأ حياد الإدارة العامة في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2006-2007.
- 35- محمد بوفطاس، الحملات الانتخابية (دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2010-2011.
- 36- نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
- 37- نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية - دراسة بعض الحقوق السياسية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه علوم في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009، 2010.
- 38- نجيب جيري، المنظومة الرقابية المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الحكامة -دراسة نقدية مقارنة-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي طنجة (المغرب)، 2014-2015.

- 39- نسيمة قادري، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.
- 40- وداد علو، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2016.
- 41- وفاء معاوي، الحكومة المحلية الالكترونية كآلية للتنمية في الجزائر -دراسة حالة ولاية سطيف-، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2016-2017.
- 42- وهيبة برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2017.
- رابعاً: مذكرات الماجستير والدراسات العليا المعمقة:
- 1- أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، 2013.
- 2- أسماء بوراوي، النظام الانتخابي وتأثيره على الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة مقدمة كجزء مكمل لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013-2014.
- 3- بوزيد بن محمود، الضمانات القانونية لانتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماجستير في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2012-2013.
- 4- جمال الدين الشاوي، التدبير المحلي بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي طنجة (المملكة المغربية)، 2012.
- 5- سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات حرية ونزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، رسالة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة بابل (العراق)، 2007.
- 6- سهام عباسي، ضمانات وآليات حماية حق الترشح في المواثيق الدولية والمنظومة التشريعية الجزائرية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2013، 2014.
- 7- شوقي يعيش تمام، آليات الرقابة على العملية الانتخابية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2008-2009.
- 8- عبد المالك العقون، النزاهة الانتخابية، مذكرة لنيل الماجستير في القانون فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2003-2004.

- 9- منتهى جواد كاظم الزيادي، الطعون الانتخابية النيابية في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، 2012.
- 10- منير حجاجي، التنمية المحلية التشاركية، مذكرة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الأول سطات (المملكة المغربية)، 2009.
- 11- مهدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2010-2011.
- 12- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08: أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2006-2007.
- 13- نسرین معروف، آليات الديمقراطية التشاركية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير بحث في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة (تونس)، 2013-2014.

خامسا: المقالات العلمية:

أ/ باللغة العربية:

- 1- إبراهيم تونصير، (تكوين مجلس الأمة وصلاحياته التشريعية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد درارية أدرار، العدد 38، سبتمبر 2016.
- 2- إبراهيم كومغار، (أي مستقبل للحكومة المحلية من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_ 2015.
- 3- أحمد أجعون، المرفق العمومي في الدستور المغربي لسنة 2011، مقال من كتاب: الدستور والمرفق العام والحكومة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سايدل، سوسة (تونس)، 2016.
- 4- أحمد فاضل حسين، (التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية)، مجلة الباحث الإعلامي، كلية الإعلام، جامعة بغداد، العدد 9، 2010، ص 55.
- 5- إدريس بوكرا، (التمثيل النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 09، 2005.
- 6- إسماعيل صفاحي، (دور الحكومة في تدبير الشأن المحلي في ظل الدستور الجديد)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 3-2، 2017.
- 7- إسماعيل فريجات، (النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، عدد 12، جانفي 2016.

- 8- إسماعيل لعبادي، (أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية)، المجلة العربية للعلوم السياسية، مجلة دورية محكمة تصدر عن الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، العدد 12، أكتوبر 2006.
- 9- الأمين شريط، (الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق)، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائرية، عدد 06، 2008.
- 10- الشريف تيشيت، (السلطة التنفيذية للجهة في التنظيم الجهوي الجديد)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 11- الشلالي الشلالي، (واقع الإدارة المحلية بالمغرب ورهان التنمية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، العدد 48/47، 2019.
- 12- الطاهر خاوة، (واقع وآفاق المشاركة السياسية في الجزائر والمغرب)، مجلة فكر ومجتمع، طاكسيج.كوم للدراسات والنشر والتوزيع، العدد 8، أبريل 2011.
- 13- الطاهر خوضير، (تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 11، جانفي 2006.
- 14- الطاهر خويضر، (قيادة المجالس الشعبية البلدية وإشكالية المادة 48 من قانون البلدية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 23، 2009.
- 15- الطيب ماتلو، (نظرة المنتخب لإصلاحات المالية المحلية في التسيير المحلي الراشد)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 03، جوان 2003.
- 16- العربي بجيجة، (القواعد التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 33/34، السنة 11، 2015.
- 17- المصطفى دليل، (المجالس الجماعية في المغرب على ضوء الميثاق الجماعي الجديد)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد 40، 2003.
- 18- المصطفى منار، (المواطنة والمشاركة السياسية بالمغرب)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، العدد 83، نوفمبر-ديسمبر 2008.
- 19- المكي السراجي، (السلطة التنظيمية للجماعات الترابية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 20- آمال يعيش تمام، (المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية والتبعية للسلطة الوصية)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 33، جانفي 2014.

- 21- باديس بن حدة، (آليات تفعيل الديمقراطية التشاركية في عمل الإدارة المحلية)، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة1، العدد العاشر، جانفي 2017.
- 22- بوزيد بن محمود، (مبدأ حرية الترشح للانتخابات الرئاسية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، العدد السادس، جوان 2015.
- 23- بوطالب براهيم ونضيرة دوالي، (إشكالية عجز ميزانية البلدية)، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 41، 2011.
- 24- بوطيب بن ناصر، هبة العوادي، (المجتمع المدني ودوره في تكريس التحول الديمقراطي وإرساء معالم الديمقراطية التشاركية في دول الربيع العربي)، مقال من كتاب: المجتمع المدني المغربي ورهانات الإصلاح، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015.
- 25- توفيق الغناي، الحوكمة الرشيدة في مجال إبرام الصفقات العمومية، مقال من كتاب: الدستور والمرفق العام والحكامة، مؤلف منشور بمساهمة مؤسسة هانس سايدل، سوسة (تونس)، 2016.
- 26- توفيق منصور، (التدقيق والاستشارة: نحو نهج بنوي لتقويم تدبير الجماعات الترابية)، (المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 27- جمال رواب، (حق المشاركة في تسيير الشأن العمومي على المستوى المحلي وأساليبه)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 46، الجزء الثاني، مارس 2017.
- 28- جمال منصر، (دور الأحزاب السياسية في التنمية في العالم الثالث)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011.
- 29- حسين بهاز، (الظاهرة الانتخابية بين إشكالية التمثيل والمشاركة السياسية والتحول الديمقراطي)، مقال من كتاب الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن).
- 30- حسين كمون، (القاضي الإداري بين امتيازات الإدارة وضرورة حماية حقوق الإنسان)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، عدد 2، 2017.
- 31- حسينة شرون، (دور الإدارة المحلية في مراقبة العملية الانتخابية: المراحل التحضيرية)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، افريل 2010.
- 32- حنان الترموسي، (استشراف علاقة القطاع العام والخاص في تدبير المرفق العام)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011.

- 33- خالد البهالي، (الحكام التشاركية: قراءة في المفهوم وفي الجوانب الإجرائية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، العدد 101، نوفمبر-ديسمبر 2011.
- 34- خضير ياسين الغانمي، (نظم الانتخاب واحتساب الأصوات وأثرها في الأنظمة الديمقراطية دراسة تحليلية بين النص النظري والتطبيق العملي - العراق أنموذجاً -)، مجلة جامعة أهل البيت، جامعة أهل البيت، كربلاء (العراق)، المجلد 1، العدد 17، 2015.
- 35- دحو ولد قابلية، (الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 1، ديسمبر 2002.
- 36- دليلة بوراوي، (عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 17، عدد 01، 2018.
- 37- راضية عباس، (المركز القانوني للأمين العام للبلدية على ضوء قانون البلدية الجديد)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بليدة 2، العدد التاسع، جانفي 2016.
- 38- رضوان العنبي، (مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات خطوة نحو تفعيل الجهوية المتقدمة)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011.
- 39- رضوان زهرو، (التدبير الحر للشأن الترابي)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 34/33، السنة 11_ 2015.
- 40- رمضان تيسمبال، (ترقية تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة في الجزائر: إشكالات قانونية وديمقراطية)، مجلة المعارف، جامعة البويرة، العدد 13، ديسمبر 2012.
- 41- زهير لخيار، (المجتمع المدني والحكامة: نحو تقوية القدرة التفاوضية للعمل الجمعي)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، العدد الثامن، 2008.
- 42- سالمة ليمام، (مدخل مفاهيمي لدراسة الأنماط الانتخابية والاتجاهات السياسية)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الرياء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012.
- 43- سعاد بالحاج علي، (منظمات المجتمع المدني والديمقراطية المحلية التشاركية)، مجلة القانون والسياسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوسة (تونس)، العدد 2، 2014.

- 44- سعاد موسى السلامي، النظام الانتخابي بين متطلبات المرحلة الانتقالية ورهانات الانتقال الديمقراطي، مقال من كتاب: في الانتقال الديمقراطي والإصلاح الدستوري في البلدان المغاربية، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص، تونس، 2015.
- 45- سعاد موسى-السلامي، (القضاء كسلطة عمومية أساس لرؤية تأسيسية جديدة للقضاء: المدلول والآثار)، مقال من كتاب: التفكير في المرفق العام والحكمة بمفردات المواطنة، مؤلف منشور بمساندة هانس سايدل، المغاربية لطباعة وإشهار الكتاب، تونس، 2017.
- 46- سعيدة خلفاوي، نصر الدين الأخضر، (مدى تفرغ المنتخب المحلي للعهدة النيابية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 18، جانفي 2018.
- 47- سليمان أعراج، (الديمقراطية التشاركية من أجل تفعيل دور الجامعات المحلية في التنمية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد 29، أبريل 2012.
- 48- سليمة مسراتي، (المرأة الجزائرية وحق الترشح في المجالس المنتخبة بين الاعتراف القانوني ومحدودية الممارسة)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الثامن، نوفمبر 2012.
- 49- سمير بارة، (التمثيل السياسي للمرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، العدد الثالث عشر، جوان 2015.
- 50- سمير بارة، (هندسة الأنماط الانتخابية والاتجاهات السياسية لدى الطالب الجامعي الجزائري)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراجعية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011.
- 51- سمير بويعيسى، (مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر وأسباب انسدادها)، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، جامعة الجزائر 3، العدد 5، أكتوبر 2014.
- 52- سهيلة بوخميس، (دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري)، مجلة النبراس للدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، المجلد 4، العدد 1، مارس 2019.
- 53- سيد أحمد مسيردي وخديجة سعدي، (مشروع الجزائر الإلكترونية: واقع وتحديات)، مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، جامعة بليدة 2، العدد 2، 2013.
- 54- شريف كايس، (النظام الانتخابي والنظام التعددي)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد 1، 2010.
- 55- شمسة بوشنافة، (النظم الانتخابية وعلاقتها بالأنظمة الحزبية)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، أبريل 2011.

- 56- شوقي جباري، بسمة عولمي، (تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية)، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة ورقلة، العدد 02، جوان 2015.
- 57- شوقي يعيش تمام، (التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد التاسع، ماي 2013.
- 58- شيتور جلول، (المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي)، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 03، أكتوبر 2003.
- 59- ضياء عبد الله عبود، (جرائم الحملة الانتخابية)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، العراق، العدد 22، 2013.
- 60- طاهر الدين عماري، (الديمقراطية وحقوق الإنسان والحق في التنمية)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد 01، 2017.
- 61- عادل بوعمران، (مبدأ استقلالية الجماعات المحلية - معايير وضوابط -)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، عدد 26، نوفمبر 2010.
- 62- عامر طارق عبد العزيز، (آليات توزيع المقاعد في الانتخابات)، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، العدد 2، المجلد 16، 2014.
- 63- عبد الحاكم عطوات، (إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ضوء التشريعات الراهنة: نحو حوكمة الجماعات المحلية وتعزيز الديمقراطية التشاركية)، مقال من كتاب: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق (دراسة لبعض النماذج والمؤشرات)، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016.
- 64- عبد الحق بلفقيه، (قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 33/34، السنة 11_ 2015.
- 65- عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6، أبريل 2010.
- 66- عبد الرحيم الشراوي، (المرفق الإداري الرقمي: مدخل للشفافية والتحديث)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، العدد 132، جانفي-فيفري 2017.
- 67- عبد الرحيم دخيسي، (غياب الوضوح المذهبي والإيديولوجي لدى الأحزاب السياسية المغربية وضعف الأداء السياسي)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المغرب)، العدد 20، 2017.

- 68- عبد الرفيع زعنون، (مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي ألمانيا، العدد الثاني، فيفري 2019.
- 69- عبد العلي عدنان، (مقاربة دستورية لحدود ومضمون مبدأ التدبير الحر: الجهة نموذجاً)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-2017، 3.
- 70- عبد القادر الخاضري، (الجماعات الترابية بالمغرب: من التسيير الإداري إلى اقتصاد التنمية "مقاربة سياسية قانونية")، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 16، صيف 2015.
- 71- عبد القادر لحول، (تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء إصلاحات 2012/2011)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 2، المجلد 8، جوان 2015.
- 72- عبد القادر معيفي، (انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي)، مجلة تاريخ العلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد 05، 2016.
- 73- عبد القادر موفق، (الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر)، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، العدد الثاني، ديسمبر 2007.
- 74- عبد الكريم بودريوة، (القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والأفاق)، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 6، 2005.
- 75- عبد الله حاج أحمد، بن السيمو محمد المهدي بن مولاي مبارك، (الضبط الإداري البلدي والحسبة ودورها في حفظ الصحة العامة وجمال المدينة -دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي وقانون البلدية الجزائري-)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة خنشلة، العدد 09، 2018.
- 78- عبد المنعم لزعر، (العتبة وتأثيراتها السياسية والانتخابية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 43/44، السنة 12_2017.
- 79- عتيقة بلجبل، (فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010.
- 80- عذراء إسماعيل زيدان، (دور الملتصقات الجدارية في حملات الدعاية الانتخابية)، مجلة أداب الفراهيدي، جامعة تكريت، العراق، العدد 1، 2009.
- 81- عز الدين عيساوي، (الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 02، 2015.

- 82- عصام القرني، (التدبير الجبائي الترابي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 83- عصام بن الشيخ، الأمين سويقات، (إدماج مقارنة الديمقراطية التشاركية في تدبير الشأن المحلي -حالة الجزائر والمغرب-: دور المواطن، المجتمع المدني والقطاع الخاص في صياغة المشروع التنموي المحلي)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015.
- 84- علاء الدين الغول، قوي بوحنية، حوكمة التنمية المستدامة-مدينة دبي نموذجاً-، مقال من كتاب بعنوان: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق -دراسة لبعض النماذج والمؤشرات-، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016.
- 85- علي أمجد، (الموارد المالية والبشرية للجهة: مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المغرب)، عدد 74، ماي-جوان 2007.
- 86- علي قاسمي التسماني، (سياسة الجهوية الموسعة: رهانات وآفاق)، مجلة العلوم القانونية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، العدد الأول، ماي 2013.
- 87- عماد أبركان، (حكمة المدن بالمغرب بين إشكالية النخب السياسية ورهانات التنمية المحلية)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، العدد 48/47، 2019.
- 88- عماد أبركان، (قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 33/34، السنة 11_2015.
- 89- عمار بوضياف، (الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، عدد 1، 2010.
- 90- غازي ربابعة، (دور المرأة في المشاركة السياسية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2010.
- 92- غنية شليغم، نعيمة ولد عامر، (أثر النظم الانتخابية على التمثيل السياسي - حالة الجزائر -)، مجلة دفاتر السياسية والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، 2011.
- 93- فاروق خلف، (الطعون الإدارية في العملية الانتخابية)، مجلة البحوث والدراسات، جامعة حمة لخضر الوادي، العدد 22، جوان 2016.

- 94- فايزة يوسف، فايزة يوسف، (عن تفعيل أداء المنتخب المحلي على ضوء الإصلاحات السياسية الجزائرية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 07، عدد 01، 2013.
- 95- فريدة مزياي، (دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار)، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، 2010.
- 96- فضيلة خلفون، (دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، العدد العاشر، جانفي 2017.
- 97- فيصل نسيغة ورياض دنش، (النظام العام)، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، مارس 2008.
- 98- قاسم علوان الزبيدي، (دور الأحزاب السياسية العربية في التحول الديمقراطي)، مجلة آداب الفراهيدي، جامعة تكريت، تكريت (العراق)، العدد 15، 2013.
- 99- قدور بن عيسى، (التعاون بين البلديات بين القانون والممارسة)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 05، عدد 1، 2012.
- 100- قدور بوضياف، (مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد 34، جوان 2014.
- 101- قوي بوحنية وعبد المجيد رمضان، الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات الإقليمية، مقال من كتاب: حوكمة التنمية المستدامة في النظرية والتطبيق -دراسة لبعض النماذج والمؤشرات-، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2016.
- 102- قوي بوحنية، (الإعلام الحديث والديمقراطية التشاركية من الإدارة إلى البرلمان)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015.
- 103- قوي بوحنية، (الانتخابات البرلمانية الجزائرية عام 2008، مقارنة من خلال بعض ميكانيزمات التنمية السياسية)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011.
- 104- قوي بوحنية، (فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015.
- 105- قوي بوحنية، (فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر)، مقال من كتاب: الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2015.

- 106- قوي بوحنية، ديناميكية الحراك الداخلي الحزبي في الدول المغاربية (دراسة في عجز أداء الأحزاب بالجزائر)، مقال من كتاب: الانتخابات وعملية التحول الديمقراطي في الخبرة العربية المعاصرة، دار الرأية للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2011.
- 107- كمال دلباز، أمينة مسعودي، (الهندسة الانتخابية في الجزائر: تأملات في استقلالية الإدارة وشرعية النظام السياسي)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، العدد الثالث، 2014.
- 108- لخضر مرغاد، (الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.
- 109- ليدية عليم، (حول فعالية الضمانات المستحدثة لمراقبة الانتخابات المحلية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد خاص 2017.
- 110- محمد الزاهي، (الإخبار والمشاركة في حياة الجماعة)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المملكة المغربية)، عدد خاص، 2014.
- 111- محمد الشاوي، (صفقات الجماعات الترابية بين الإشكالات العملية وسبل تفعيل المنظومة الرقابية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 112- محمد الغالي، (دستور المملكة المغربية في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول)، مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة (قطر)، العدد 04، المجلد الأول، ربيع 2013.
- 113- محمد البيعوي، (الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية)، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- 114- محمد بوجيدة، (تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المملكة المغربية، عدد 78، 2008.
- 115- محمد بوكطب، (التدبير الحكامتي للإدارة الترابية بالمغرب)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 47/48، 2019.
- 116- محمد كولفرني، (العزوف الانتخابي بالمغرب: بحث ميداني حول تمثلات طلبة كلية الشريعة بأكادير)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط (المغرب)، العدد الأول، 2011.

- 117- محمد لمعيني، (دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر: دراسة نظرية وقانونية)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الثاني عشر، مارس 2015.
- 118- محمد لمين لعجال أعجال، (إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم)، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، نوفمبر 2007.
- 119- مسعود شيهوب، (اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد الثامن، مارس 2003.
- 120- مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة)، مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة الجزائري، العدد 3، جانفي-جوان 2003.
- 121- مصطفى درويش، (الجماعات المحلية بين القانون والممارسة)، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائري، العدد الأول، 2003.
- 122- مصطفى كراجي، (أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، عدد 02، 1996.
- 123- مفيدة بن لعبيدي وعمارة ناجي، (دور التعاون اللامركزي -الأقفي في حوكمة عملية التنمية المحلية -التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجا-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وادي سوف، عدد 15، جانفي 2017.
- 124- مفيدة بن لعبيدي، (إصلاح المنظومة القانونية من أجل ترشيد الممارسة السياسية في الجزائر - المكاسب والإخفاقات -)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، عدد 01، 2016.
- 125- مفيدة بن لعبيدي، (إصلاح النظام الانتخابية وآفاق تحقيق الديمقراطية التشاركية/الجوارية في الجزائر)، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 51، سبتمبر 2017.
- 126- منير مباركية، (علاقة المجتمع المدني بالدولة وتأثيرها على العملية الانتخابية في الجزائر)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، عدد خاص، أفريل 2011.
- 127- موسى سعادوي وزروق صدوقي، (السياحة في الجزائر ودورها في التنمية الاقتصادية)، مجلة الإدارة والتنمية والبحوث والدراسات، جامعة بليدة 2، العدد 2، 2012.
- 128- مونية جليل، (تقويض المرفق العام المحلي كآلية فعالة للتمويل المحلي في ظل المرسوم الرئاسي 15-247)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، المجلد 08، العدد 04، 2019.

- 129- نجيب جيري، (الديمقراطية التشاركية: براديجم جديد لتدبير الشأن العام المحلي)، المجلة المغربية للسياسات العمومية، المملكة المغربية، العدد 7، 2011.
- 130- نونة بليل، (علاقة قاضي الانتخاب بالقاضي الجنائي في المادة الانتخابية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة1، العدد 5، سبتمبر 2015.
- 131- هادية يحيوي، (المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر)، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد التاسع، ماي 2013.
- 132- هشام بليح، (تجربة الجهوية الموسعة في فرنسا)، سلسلة اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية، الرباط (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 11-12، 2011.
- 133- هشام جاز مولاي، (العمل الجمعي والديمقراطية التشاركية... أية آفاق؟)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المغرب)، عدد 21، 2017.
- 134- وائل عمران علي، (دور الشراكة والتمكين المجتمعي في تفعيل التنمية المحلية المستدامة في مصر)، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية - القاهرة - جمهورية مصر، 2014.
- 135- واد علو، (حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، العدد 2، 2014.
- 136- وديع البقالي، (ديمقراطية القرار الإداري بالمغرب)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار القلم للطباعة، الرباط (المملكة المغربية)، عدد 20، 2017.
- 137- وهيبة برازة، (محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة بجاية، المجلد 13، العدد 1، 2016.
- 138- وهيبة برازة، (مدى تجسيد الانتخابات لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، العدد الأول، 2011.
- 139- ياسر عطوي عبود الزبيدي، (التنظيم القانوني لانتخاب أعضاء مجالس المحافظات في العراق، دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، العراق، السنة الثانية، العدد الثالث، 2010، ص 90.
- 140- نادية تياب، (مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، العدد الثاني، 2010.
- 141- يونس مليح، (حكامه الانتخابات بمغرب ما بعد دستور 2011)، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء (المملكة المغربية)، عدد مزدوج 43/44، السنة 12_ 2017.

ب/ باللغة الفرنسية:

- 1- Aloïs Ramel, (Le Conseil constitutionnel n'a pas arbitré la décentralisation), Le Courrier des maires, magazine mensuel publié par le groupe Moniteur, n 261, Octobre 2012.
- 2- Bachir Yelles Chaouache, (pour une revalorisation des ressources financières locales), revue IDARA, n 1, 1995.
- 3- Braillon Céline et Tadd l Dominique, (ver une démocratie participative), Mouvements, revue trimestrielle publiée aux  ditions La Découverte, N23, 2002.
- 4- Degoffe Michel, **L'impartialité de la décision administrative**, Revue Française de droit administratif, Paris (France), 1998.
- 5- Khadija Ennaciri, (Les soubassements de modèle marocain de régionalisation: du pouvoir sur les régions au pouvoir des régions), REMALD, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat (Maroc), numéro double 129-130, 2016.
- 6- Mohammed EL Yaagoubi, (Le nouveau contrôle des actes des collectivités territoriales au Maroc, REMALD, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat (Maroc), n  128, 2016.
- 7- Rachid Khelloufi, (les institutions de régulation en droit Algérien), Revue IDARA, Ecole Nationale d'administration, N 28, 2004.
- 8- Rachid Zouaimia, (De l'Etat interventionniste a l'Etat régulateur: l'Exemple algérien), Revue critique De droit et sciences Politique, Faculté de droit et sciences Politique, Université Mouloud Mammeri Tizi-Ouzou, Numéro 2, 2008.
- 9- Stéphane Guérard, (La démocratie locale en question), Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, L.G.D.J, Paris (France), n 5, 2004.

سادسا: المداخلات العلمية:

- 1- أحمد أبعون، مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة حول: القانون الدستوري للجماعات الترابية-دراسة مقارنة-، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الرباط (المغرب)، يومي 17، 18 أبريل 2015.
- 2- بومدين طاشمة، تفعيل دور المجتمع المدني كألية للحد من سلطة البيروقراطية والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إشكالية المجتمع المدني والتنمية السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 21، 22 أبريل 2014.

- 3- خالد ممدوح، السلطة المركزية وعلاقتها بالمرافق المحلية ومؤسسات المجتمع المدني (دراسة من الناحية القانونية والنظرية)، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: الحكم المحلي والبلديات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، أغسطس 2008، الإسكندرية (الجمهورية المصرية)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- 4- رابح طاهير، نصاب الإبعاد في النظام الانتخابي الجزائري، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر: "الضرورات والآليات"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، يومي 08، 09 ديسمبر 2010.
- 5- سعيد مقدم، علاقة الناخب بالمنتخب المحلي وانعكاساتها على التنمية المحلية "دراسة على ضوء القانون والممارسة"، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، يومي 1، 2 ديسمبر 2015.
- 6- صالح زياني، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، يومي 16، 17 ديسمبر 2008.
- 7- عبد الجبار عراش، تكييف عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الندوة العلمية الدولية حول: نحو إطار قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، يومي 10، 11 فيفري 2012، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط (المغرب)، 2014.
- 8- عبد العزيز نويري وسامية نويري، دور الجماعات المحلية في تقديم الخدمة العمومية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الجماعات المحلية واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق أهراس، يومي 25، 26 فيفري 2014، (غير منشورة).
- 9- علاوة هوام وعمرة مهديد، آليات تفويض المرفق العام في النظم الغربية -فرنسا أنموذجا-، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول، التفويض كآلية لتسيير المرافق العمومية: بين حتمية التوجه الاقتصادي والزامية ترشيد الإنفاق العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، يوم 20 نوفمبر 2018. (غير منشورة).
- 10- علي زيان محند واعمر، نظرة حول المالية العمومية المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الندوة الفكرية حول: مدى تكييف نظام الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلس الأمة الجزائري، يوم 17 أكتوبر 2002، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، ديسمبر 2002.

- 11- فريدة مزياني وعلي قصير، دور الرقابة الإدارية في حماية مصلحة الجماعات المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: الجماعات المحلية واقع وتحديات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سوق أهراس، يومي 25، 26 فيفري 2014، (غير منشورة).
- 12- فيصل بن زحاف، الرقابة القضائية على العملية الانتخابية ضمانا للشرعية الديمقراطية، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال الملتقى الوطني حول: الرقابة على العملية الانتخابية على ضوء التعديلات الدستورية لسنة 2016، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، يوم 28 جوان 2018.
- 13- كريمة صافر، مؤشر انخراط الشباب في المجتمع المدني ودوره في تحقيق التنمية السياسية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إشكالية المجتمع المدني والتنمية السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 21، 22 أفريل 2014.
- 14- محمد أمين لعجال أعجال، تكريس مبدأ المشاركة في الجزائر وتطبيقاتها في قانون البلدية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، يومي 1، 2 ديسمبر 2015.
- 15- محمد محمود الطعمنة، نظام الإدارة المحلية - المفهوم والفلسفة والأهداف -، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى العربي الأول حول: نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي، صلالة، سلطنة عمان، أغسطس 2003.
- 16- موسى رحمان، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الدولي حول: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، يومي 21، 22 نوفمبر 2006.
- 17- ميادة بن بريهوم، المحددات السياسية الضامنة لتفعيل التنمية السياسية في الجزائر، مداخلة أقيمت بمناسبة أعمال الملتقى الوطني حول: إشكالية المجتمع المدني والتنمية السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 21، 22 أفريل 2014.

III_ المنشورات والمقالات على شبكة الانترنت

أولا: باللغة العربية:

- 1- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 جويلية 2011، ج ر م م، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 جويلية 2011، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/BulletinsOfficielsAns.aspx> تاريخ الاطلاع: 2017/03/15.

- 2- تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، 30 جوان-11 جويلية 2003، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: https://unctad.org/ar/docs/a58d17_ar.pdf، تاريخ الزيارة: 2019/07/12.
- 3- مرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرخ في 18 أفريل 2011 المتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للانتخابات، ر ر ج ت، عدد 27، بتاريخ 19 أفريل 2011، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.iort.gov.tn>، تاريخ الاطلاع: 2019/09/16.
- 4- الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 29 جويلية 2011 المتضمن تنفيذ نص الدستور، ج ر م م، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 جويلية 2011، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.sgg.gov.ma/arabe/Legislations/BulletinsOfficielsAns.aspx>، تاريخ الاطلاع: 2017/02/15.
- 5- القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 97، بتاريخ 20 و 23 ديسمبر 2011، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.iort.gov.tn>، تاريخ الاطلاع: 2019/09/15.
- 6- القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2011 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 101، بتاريخ 21 ديسمبر 2012، منشور على الرابط الإلكتروني: <http://www.iort.gov.tn>، تاريخ الاطلاع: 2019/09/15.
- 7- الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 90، بتاريخ، 7 نوفمبر 2014، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.iort.gov.tn>، تاريخ الاطلاع: 2019/08/26.
- 8- المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني الجزائري، رقم 205، بتاريخ 28 مارس 2011، منشور على موقع المجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي: <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-a>، تاريخ الاطلاع: 2016/12/12.
- 9- المناقشة العامة لمشروع القانون المتعلق بالولاية لسنة 2012، الجريدة الرسمية للمناقشات، المجلس الشعبي الوطني، السنة الأولى رقم 284، بتاريخ 19 مارس 2012، منشور على موقع المجلس الشعبي الوطني على الرابط التالي: <http://www.apn.dz/ar/plus-ar/journal-officiel-des-debats-a>، تاريخ الاطلاع: 2016/12/12.

- 10- جمال الدين دندن، (القواعد المتعلقة بنزاهة الحملة الانتخابية في القانون الانتخابي الجزائري)، مجلة الفقه والقانون، المملكة المغربية، العدد الثالث، جانفي 2013.
- 11- عبد العظيم عثمان أحمد، (دور المشاركة الشعبية في التنمية المستدامة في المجتمعات المحلية الريفية في إفريقيا)، مجلة الدراسات الإفريقية، مركز الدراسات الإفريقية، العدد 43، 2010، مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي: http://publications.iua.edu.sd/iua_magazines، تاريخ الزيارة: 2018/08/15.
- 12- نصر الدين بن شعيب وعبد الله بن منصور، مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية -حالة تلمسان-، 2009، ص10، مقال متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.mouwazaf-dz.com/t55-topic#65>، تاريخ الزيارة: 2019/06/05.
- 13- محمد أمقران، رقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية فقها وتشريعيا، مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://hakamatourabia.wixsite.com/hakama/single-post/2017/12/31>، تاريخ الإطلاع: 2019/08/20.
- 14- الموقع الإلكتروني للوكالة، على الرابط التالي: <http://www.andi.dz/index.php/ar/secteur-de-l-agriculture>، تاريخ الزيارة: 2018/05/10.
- 15- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية، على الرابط التالي: <http://www.interieur.gov.dz>.
- 16- موقع منظمة الانتوساي، على الرابط التالي: <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>، تاريخ الزيارة: 2019/07/10.
- 17- بلديات بجاية بعد سنة من الانتخابات مردود "الأميار" غير مقنع، وثيقة إلكترونية منشورة على الرابط التالي: <http://www.djazairess.com/elmassa>، تم الإطلاع عليها بتاريخ: 26 أوت 2016.
- 18- تعيين نواب "المير" يشعل فتيل النزاعات، وثيقة إلكترونية منشورة على الرابط التالي: <http://www.djazairess.com/elmassa>، تاريخ الزيارة: 28 أوت 2016.
- ثانيا: باللغة الفرنسية:

A) Textes juridiques:

- 1- la constitution Française du 04 octobre 1958, Sur le site: <https://www.conseil-constitutionnel.fr>, consulté le 12/12/2017.

B) Jurisprudence du conseil constitutionnel

1- La décision du Conseil constitutionnel Française n°84-184 DC du 29 décembre 1984, Sur la Loi de finances pour 1985, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/84184DC.htm>, consulté le 07/07/2019.

2- La décision du Conseil constitutionnel Française n° 85-196 DC du 08 aout 1985, sur la Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1985/85196DC.htm>, consulté le 13/05/2019.

3- Voir la D.C.C.F n° 87-232 DC du 7 janvier 1988, Sur la Loi relative à la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1988/87232DC.htm>, consulté le 07/07/2019.

4- La décision du Conseil constitutionnel Française n° 91-290 DC du 9 mai 1991, sur la Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse Non conformité partielle, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1991/91290DC.htm>, consulté le 14/03/2019.

5- La décision du Conseil constitutionnel Française n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Sur la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94358DC.htm> , consulté le 07/07/2019.

6- La décision du Conseil constitutionnel Française n° 2002 - 454 DC du 17 janvier 2002, sur le Contrôle de la constitutionnalité de la loi sur la Corse, Le respect de la répartition des compétences normatives établie par la Constitution, dans le site <https://recherche.conseil-constitutionnel.fr/?expert=2&q=2002-454>, consulté le 31/03/2019.

7- La décision du Conseil constitutionnel Française n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, sur la Loi de programmation pour la cohésion sociale, dans le site <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2004509DC.htm>, consulté le 31/03/2019.

8- La décision du Conseil constitutionnel Française n° 2008-569 DC du 7 août 2008, sur la Loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, dans le site <https://recherche.conseil-constitutionnel.fr/?expert=2&q=2008-569>, consulté le 31/03/2019.

C) Les Rapport du conseil d'État Française:

1- Rapport de Conseil d'état Française, **Les autorités administratives indépendantes**, Études et Documents, N° 52, 2001, P 291, Sur le site: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports->

[etudes/etudes-annuelles/les-autorites-administratives-independantes-rapport-public-2001](#), consulté le: 25/09/2019.

D) Documents:

1- le **Code de conduite de l'agent public et Projet de code d'éthique et de déontologie des agents publics chargés de la passation des marchés publics**, Organe national de prévention et de lutte contre la Corruption, Algérie, Sur le site: <http://www.onplc.org.dz/images/ONPLC/fran%C3%A7ais/code%20de%20conduite.pdf>, consulté le 16/05/2019.

2- Alexis Essono Ovono, (**l'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le Cas du Cameroun, de la Côte-D'ivoire, du Gabon et du Sénégal**), article électronique, Sur le site: <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/1-autonomie-financiere-des.html>, consulté le: 30/03/2017.

3- CNES, commission "**finances locales**", étude sur L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Huitième Session Plénière, juillet 2001, sur le site <http://www.cnes.dz/cnes/?p=1845>, consulté le 16/05/2019.

فهرس الموضوعات

أرقام الصفحات	العناوين
01	مقدمة
12	الباب الأول: أسس تشكيل المجالس الشعبية المحلية وضوابط تسييرها
14	الفصل الأول: أسس تشكيل المجالس الشعبية المحلية
15	المبحث الأول: تكريس أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية
15	المطلب الأول: السلطة المكلفة بتنظيم الانتخابات المحلية والإشراف عليها
16	الفرع الأول: الأساس القانوني للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
20	الفرع الثاني: تشكيلة السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
20	أولاً: مجلس السلطة المستقلة
22	ثانياً: رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
22	ثالثاً: مكتب السلطة المستقلة
23	رابعاً: المنوبيات المحلية للسلطة المستقلة والممثلات الدبلوماسية في الخارج
24	الفرع الثالث: ضمانات حياد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
25	أولاً: تكريس الحياد العضوي
28	ثانياً: تكريس الاستقلال الوظيفي
29	المطلب الثاني: تحديد الهيئة الناخبة
30	الفرع الأول: القواعد الموضوعية للتمتع بحق الانتخاب
33	الفرع الثاني: التسجيل في القوائم الانتخابية والمبادئ العامة التي تحكمها
36	الفرع الثالث: وضع القوائم الانتخابية والآثار المترتبة عنها
39	المطلب الثالث: تحديد الدوائر الانتخابية المحلية
39	الفرع الأول: مدلول الدائرة الانتخابية
41	الفرع الثاني: التنظيم القانوني للدوائر الانتخابية في الجزائر
43	الفرع الثالث: فاعلية تقسيم الدوائر الانتخابية في الجزائر
46	المبحث الثاني: الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية والحملة الانتخابية
47	المطلب الأول: مبدأ حرية الترشح لانتخابات المجالس الشعبية المحلية
47	الفرع الأول: مفهوم الترشح
49	الفرع الثاني: الأساس الدستوري لحق الترشح
52	المطلب الثاني: التنظيم القانوني لشروط وإجراءات الترشح
53	الفرع الأول: الشروط الموضوعية للترشح لانتخابات المجالس المحلية

60	الفرع الثاني: شرط تمثيل المرأة في المجالس المحلية
61	أولاً: العوامل الدافعة لتعزيز دور المرأة السياسي
62	ثانياً: التكريس الدستوري والقانوني لحق المرأة في الترشح
64	الفرع الثالث: إجراءات الترشح
67	المطلب الثالث: الحملة الانتخابية
67	الفرع الأول: المبادئ التي تحكم سير الحملة الانتخابية
68	أولاً: الضوابط العامة للدعاية الانتخابية في ظل القانون الانتخابي
69	ثانياً: المساواة بين المترشحين أثناء الحملة الانتخابية
70	ثالثاً: حياد الجهة المكلفة بالانتخابات كشرط لنزاهة الحملة الانتخابية المحلية
70	الفرع الثاني: وسائل الحملة الانتخابية
75	الفرع الثالث: تمويل الحملة الانتخابية للمجالس الشعبية المحلية
75	أولاً: الموارد المالية للمترشحين لانتخابات المجالس المحلية
77	ثانياً: النظام الرقابي على نفقات الحملة الانتخابية المحلية
79	المبحث الثالث: الجوانب الإجرائية لعملية تكوين المجالس الشعبية المحلية
79	المطلب الأول: تنظيم وسير الاقتراع المحلي
79	الفرع الأول: سير عملية التصويت لتجديد أعضاء المجالس الشعبية المحلية
80	أولاً: التنظيم التشريعي لممارسة الحق في التصويت
82	ثانياً: خصائص التصويت
83	الفرع الثاني: تهيئة مكاتب التصويت: كضمانة لنزاهة العملية الانتخابية
84	أولاً: التشكيلة البشرية لأعضاء مكاتب التصويت
84	ثانياً: السلطات الممنوحة لأعضاء مكاتب التصويت
85	الفرع الثالث: الناخب بين المشاركة السياسية وظاهرة الامتناع
88	المطلب الثاني: تحديد النتائج الانتخابية وفقاً لنظام التمثيل النسبي
89	الفرع الأول: الأحكام القانونية الناظمة لعملية الفرز و إعلان النتائج
90	أولاً: عملية فرز الأصوات
93	ثانياً: تحديد نتائج التصويت
94	الفرع الثاني: توزيع المقاعد داخل المجالس الشعبية المحلية
95	أولاً: تحديد النصاب القانوني للإقصاء من توزيع مقاعد المجالس المحلية
96	ثانياً: توزيع المقاعد على القوائم غير المقصاة

98	الفرع الثالث: أثر نمط الاقتراع على التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين
98	أولاً: مدى تمثيل نظام التمثيل النسبي لكل الاتجاهات السياسية داخل المجالس المحلية
100	ثانياً: تأثير نظام التمثيل النسبي على استقرار المجالس الشعبية المحلية
103	المطلب الثالث: تعدد أوجه الرقابة على الانتخابات المحلية
104	الفرع الأول: رقابة المواطن على عملية الاقتراع المحلي
104	أولاً: رقابة الناخب على الانتخابات المحلية
105	ثانياً: رقابة المترشحين على الاقتراع المحلي
107	الفرع الثاني: الصلاحيات الرقابية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات
107	أولاً: الصلاحيات الرقابية للسلطة المستقلة للانتخابات السابقة على الاقتراع المحلي
107	ثانياً: الصلاحيات الرقابية للسلطة المستقلة للانتخابات خلال الاقتراع وبعده
110	الفرع الثالث: رقابة القضاء على صحة الانتخابات المحلية
110	أولاً: رقابة القضاء العادي على العملية الانتخابية المحلية
113	ثانياً: رقابة القضاء الإداري على المنازعة الانتخابية المحلية
116	الفصل الثاني: تسيير المجالس الشعبية المحلية
117	المبحث الأول: تنصيب هيئات المجالس الشعبية المحلية
117	المطلب الأول: اختيار رؤساء المجالس الشعبية المحلية
118	الفرع الأول: إشكالية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي
118	أولاً: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي
123	ثانياً: تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي
124	الفرع الثاني: تعيين رئيس المجلس الشعبي الولائي
127	أولاً: القواعد التي تحكم عملية تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي
128	ثانياً: تعيين نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي
129	الفرع الثالث: حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي المحلي
129	أولاً: بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي
131	ثانياً: بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي
132	المطلب الثاني: تشكيل لجان الهيئات التداولية المحلية
133	الفرع الأول: لجان المجالس الشعبية البلدية
133	أولاً: اللجان الدائمة
134	ثانياً: اللجان الخاصة

136	الفرع الثاني: لجان المجلس الشعبي الولائي
136	أولاً: اللجان الدائمة
137	ثانياً: اللجان الخاصة
138	ثالثاً: لجنة التحقيق
139	الفرع الثالث: القواعد العامة التي تحكم تشكيل لجان المجالس المحلية وسير عملها
139	أولاً: مراعاة التركيبة السياسية للمجالس الشعبية المحلية
140	ثانياً: إمكانية إشراك غير المنتخبين في عمل اللجان: ضمان لفعالية اللجان وتكريس لمبادئ الديمقراطية
141	ثالثاً: اجتماعات اللجان
142	رابعاً: الطابع الاستشاري للجان المحلية
142	المطلب الثالث: المركز القانوني للمنتخب المحلي
143	الفرع الأول: التفرغ الدائم للعهد الانتخابية: بين التقييد والإشكالات العملية
146	الفرع الثاني: ضمانات المنتخب المحلي
146	أولاً: الحقوق المالية للمنتخب المحلي
148	ثانياً: حق المنتخب المحلي في الحماية
149	الفرع الثالث: حالات زوال عضوية المنتخب المحلي
151	المبحث الثاني: النظام القانوني لسير أعمال المجالس الشعبية المحلية
151	المطلب الأول: دورات المجالس الشعبية البلدية والولائية
151	الفرع الأول: دورات المجالس الشعبية البلدية
152	الفرع الثاني: دورات المجالس الشعبية الولائية
153	الفرع الثالث: الإجراءات السابقة على انعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية
157	المطلب الثاني: سير اجتماعات الهيئات التداولية المحلية
157	الفرع الأول: الشروط المادية لانعقاد دورات المجالس الشعبية المحلية
158	الفرع الثاني: النصاب القانوني اللازم لصحة دورات المجلس الشعبية المحلية
161	الفرع الثالث: إدارة جلسات المجالس الشعبية البلدية والولائية
163	المطلب الثالث: مشروعية أعمال المجالس الشعبية المحلية
164	الفرع الأول: نصاب التصويت كشرط لصحة أعمال المجالس الشعبية المحلية
167	الفرع الثاني: الشروط الإجرائية والشكلية الواجب مراعاتها في مداورات المجالس المحلية

170	المبحث الثالث: التوجه نحو تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية
171	المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للديمقراطية التشاركية
171	الفرع الأول: تعريف الديمقراطية التشاركية
174	الفرع الثاني: أهمية الديمقراطية التشاركية في تسيير الشأن العام المحلي
177	الفرع الثالث: مرتكزات تطبيق الديمقراطية التشاركية المحلية
178	أولاً: استعداد المواطن للمشاركة والمساهمة في اتخاذ القرار التنموي
179	ثانياً: دور الجماعات الإقليمية في تنزيل الديمقراطية التشاركية
179	ثالثاً: دور المجتمع المدني في تطبيق الديمقراطية التشاركية
181	المطلب الثاني: مظاهر تكريس الديمقراطية التشاركية في تسيير المجالس الشعبية المحلية
182	الفرع الأول: تكريس مبادئ الشفافية في التسيير
187	الفرع الثاني: الحق في حضور الجلسات
188	الفرع الثالث: الاستشارة المحلية كآلية لإشراك المواطن
192	المطلب الثالث: تحديات تطبيق المقاربة التشاركية على مستوى المجالس الشعبية المحلية
192	الفرع الأول: الديمقراطية التشاركية المحلية بين قصور النصوص القانونية والمعوقات السياسية
192	أولاً: محدودية الإطار القانوني
197	ثانياً: المعوقات السياسية
198	الفرع الثاني: عزوف المواطن عن المشاركة
200	الفرع الثالث: ضعف المجتمع المدني
204	خلاصة الباب الأول
207	الباب الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية: بين التحديات وضرورة تفعيل التسيير اللامركزي
209	الفصل الأول: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية والرقابة عليها
210	المبحث الأول: صلاحيات المجالس الشعبية المحلية كهيئة تداولية
210	المطلب الأول: أسس تحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية
211	الفرع الأول: معيار توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمجالس الشعبية المحلية
213	الفرع الثاني: أساليب تحديد الاختصاصات
213	أولاً: الأسلوب الإنجليزي (الأسلوب المقيد)

215	ثانيا: الأسلوب الفرنسي (الأسلوب العام)
218	الفرع الثالث: أسلوب المشرع الجزائري في توزيع الصلاحيات
220	المطلب الثاني: صلاحيات المجالس الشعبية البلدية
221	الفرع الأول: صلاحيات المجالس البلدية في مجال التهيئة العمرانية والتنمية المحلية
224	الفرع الثاني: الصلاحيات الاقتصادية والمالية للمجلس الشعبي البلدي
228	الفرع الثالث: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي في المجال الاجتماعي
231	المطلب الثالث: صلاحيات المجالس الشعبية الولائية
232	الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ذات الطابع الاقتصادي والمالي
238	الفرع الثاني: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المجال الاجتماعي والثقافي
239	الفرع الثالث: اختصاصات المجالس الشعبية الولائية في مجال السكن وتهيئة إقليم الولاية
241	المبحث الثاني: صلاحيات الهيئات التنفيذية المحلية
241	المطلب الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
242	الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية
246	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة
252	الفرع الثالث: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال القرارات الإدارية
255	المطلب الثاني: صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي
256	الفرع الأول: تجريد مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي من الاختصاص التنفيذي
257	الفرع الثاني: سلطات الوالي
258	أولا: سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية
260	ثانيا: سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة
262	ثالثا: سلطة اتخاذ القرارات الإدارية
262	الفرع الثالث: تعزيز صلاحيات الوالي: مواجهة لقصور أداء المجلس المنتخب أم تكريس لهيمنة المركز؟
265	المطلب الثالث: الوسائل المقررة للمجالس الشعبية المحلية لممارسة صلاحياتها
266	الفرع الأول: الموارد المالية للجماعات الإقليمية
268	أولا: الموارد المالية الذاتية
271	ثانيا: مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية
277	الفرع الثاني: مدى تناسب الموارد المالية للجماعات الإقليمية وحجم الصلاحيات

	المسندة لها
281	الفرع الثالث: الوسائل البشرية للمجالس الشعبية المحلية
282	أولاً: النظام القانوني لمستخدمي الجماعات الإقليمية
284	ثانياً: تشخيص واقع الموارد البشرية للجماعات الإقليمية
288	المبحث الثالث: الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية
289	المطلب الأول: تعدد أشكال الرقابة على أعمال المجالس الشعبية المحلية
291	الفرع الأول: حاجة مداولات المجالس الشعبية المحلية للمصادقة
294	الفرع الثاني: آلية الإبطال الممارسة على أعمال المجالس الشعبية المحلية
295	أولاً: البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي المحلي
298	ثانياً: البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي المحلي
300	الفرع الثالث: حلول الوصاية محل الجماعات الإقليمية
300	أولاً: في المجال الإداري
302	ثانياً: حلول الوصاية محل المجالس المحلية في المجال المالي
305	المطلب الثاني: امتداد شدة الوصاية إلى المجلس المنتخب وأعضائه
306	الفرع الأول: الوصاية على عضو المجلس المحلي: إضعاف لمركز المنتخب أم تحسيس بالمسؤولية
306	أولاً: توقيف المنتخب المحلي عن ممارسة مهامه
308	ثانياً: الإقالة الحكيمة للمنتخب المحلي
310	ثالثاً: إقصاء المنتخب المحلي
312	الفرع الثاني: حل المجالس الشعبية المحلية
313	أولاً: أسباب حل المجالس الشعبية المحلية
315	ثانياً: إجراءات الحل
317	المطلب الثالث: الضمانات المقررة للمجالس الشعبية المحلية في مواجهة قرارات الوصاية
318	الفرع الأول: إمكانية الطعن في قرارات الوصاية المتعلقة بأعمال المجالس المحلية
319	الفرع الثاني: الضمانات في مجال الوصاية على الأشخاص
319	الفرع الثالث: الضمانات في مجال الوصاية على الهيئة
321	الفصل الثاني: الآليات القانونية المستحدثة لتفعيل دور المجالس الشعبية المحلية
322	المبحث الأول: تحسين أداء المورد البشري للمجالس الشعبية المحلية

322	المطلب الأول: إصلاح النظام الانتخابي بما يكفل تركيبة سياسية مستقرة
323	الفرع الأول: إعادة النظر في نمط التمثيل النسبي
323	أولاً: الأخذ بنظام التمثيل النسبي على القائمة المفتوحة (القوائم مع المزج)
325	ثانياً: تطبيق النظام المختلط في الانتخابات المحلية كمدخل للإصلاح
326	ثالثاً: شروط تطبيق النظام المختلط
328	الفرع الثاني: تعزيز المشاركة السياسية
329	أولاً: أزمة الثقة في الحياة السياسية المحلية
330	ثانياً: أهمية تعزيز المشاركة في ظل مقاربة الإصلاح
332	المطلب الثاني: ضمان منتخب محلي كفاء
333	الفرع الأول: تكريس التمييز الإيجابي في مجال الترشح للانتخابات المحلية
336	الفرع الثاني: الحرص على تكوين المنتخب المحلي
336	أولاً: ضمان تأطير سياسي فعال للمنتخب المحلي
338	ثانياً: ضمان التكوين الإداري الدائم للمنتخب المحلي
340	الفرع الثالث: تكريس الرقابة السياسية الخارجية على المنتخب المحلي
340	أولاً: رقابة الأحزاب على منتخبيها بالمجالس المحلية
342	ثانياً: تعزيز رقابة الناخبين على المنتخبين في المجالس المحلية
343	المطلب الثالث: تامين المورد البشري المعين بما يضمن تجاوز قصور المنتخب المحلي
343	الفرع الأول: ضرورة تأهيل مستخدمي الجماعات الإقليمية
345	الفرع الثاني: النهوض بتكوين الموظف المحلي
348	الفرع الثالث: وضع ميثاق أخلاقي يحكم الوظيفة المحلية
349	أولاً: المنطلق القانوني لمدونة الأدبيات والأخلاقيات
351	ثانياً: أثر إصدار وثيقة السلوك والأخلاق على العمل المحلي
354	المبحث الثاني: تكريس ضمانات التسيير اللامركزي للمجالس الشعبية المحلية
354	المطلب الأول: تدعيم لامركزية اتخاذ القرار على المستوى المحلي
355	الفرع الأول: تبيان المركز الدستوري للمجالس المحلية لاسيما من الجانب الوظيفي
355	أولاً: توفير الحماية الدستورية للجماعات الإقليمية
356	ثانياً: إعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات
359	الفرع الثاني: منح الاختصاصات التقريرية للمجالس الشعبية المحلية

359	أولاً: ضمان حق رؤساء المجالس المحلية في إصدار القرارات الإدارية
360	ثانياً: الاعتراف بالحرية التعاقدية للمجالس المحلية
362	الفرع الثالث: تقوية الأدوار التنفيذية للمجالس الشعبية المحلية
362	أولاً: دعم استقلالية رئيس المجلس المحلي من خلال ضمان حقه في تنفيذ المداولات
364	ثانياً: إقرار ممارسة السلطة التنظيمية المحلية
366	المطلب الثاني: التأسيس لمجالس شعبية محلية تشاركية
366	الفرع الأول: الإصلاح القانوني كمدخل لتعزيز الديمقراطية التشاركية
367	أولاً: التنصيص الدستوري الدقيق للديمقراطية التشاركية
367	ثانياً: تدارك النقائص التي اعترت النظام القانوني الحالي
368	ثالثاً: تعزيز آليات المشاركة الفعالة
370	الفرع الثاني: نحو دور تكاملي لهيئات المجتمع المدني
370	أولاً: على المستوى الإجرائي والقانوني
371	ثانياً: تكريس استقلالية هذه الهيئات
371	ثالثاً: تجاوز الأهداف المطلوبة لمنظمات المجتمع المدني
373	الفرع الثالث: تفعيل أداء النخب المحلية -ناخب ومنتخب- في التأسيس لقواعد الحقامة
375	المطلب الثالث: التقييد من سلطات الوصاية الإدارية
376	الفرع الأول: أهمية رقابة القاضي الإداري البعدية على المجالس الشعبية المحلية
377	الفرع الثاني: تحديد إطار قانوني دقيق لتدخل القاضي الإداري
378	أولاً: بالنسبة للرقابة على الأشخاص والهيئة
379	ثانياً: بالنسبة للرقابة على الأعمال
380	أ- الرفع التدريجي للرقابة القبلية والحد من رقابة الملاءمة
381	ب- تعزيز الرقابة البعدية
382	الفرع الثالث: صعوبات وإكراهات الأخذ برقابة القاضي الإداري
382	أولاً: غياب التخصص الوظيفي للقضاة في المادة الإدارية
384	ثانياً: الاستقلال النسبي للقاضي الإداري وتبعيته للسلطة التنفيذية
386	المبحث الثالث: تعزيز دور المجالس الشعبية المحلية في مقاربة التنمية المحلية
386	المطلب الأول: خلق التوازن المالي للمجالس الشعبية المحلية
387	الفرع الأول: إصلاح النظام الجبائي المحلي

391	الفرع الثاني: تهمين الموارد غير الجبائية
391	أزلا: الرفع من المردودية الضعيفة لإيرادات الأملاك
392	ثانيا: تسهيل عملية الاقتراض
393	ثالثا: حاجة المجالس الشعبية المحلية لمؤسسات الاستشارة في المجال المالي
394	الفرع الثالث: تقوية الدور الاقتصادي للمجالس الشعبية المحلية
395	أولا: تشجيع وتدعيم الاستثمار
397	ثانيا: استغلال المميزات الاقتصادية لكل منطقة
399	المطلب الثاني: عصرنة طرق تسيير المرافق العمومية المحلية
399	الفرع الأول: تجاوز الطرق التقليدية في تسيير المرافق المحلية
400	أولا: أساليب إدارة مرافق الجماعات الإقليمية
401	ثانيا: أسباب ودواعي تجاوز هذا النموذج من التسيير
403	الفرع الثاني: التسيير المفوض للمرفق العام المحلي
404	أولا: التنظيم التشريعي لتقنية التفويض
407	ثانيا: أثر التسيير المفوض على أداء المرفق المحلي
409	الفرع الثالث: إدخال الأساليب التكنولوجية في التسيير
411	أولا: متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية
413	ثانيا: دور الإدارة الإلكترونية في مقارنة الإصلاح
414	المطلب الثالث: تعزيز آليات التعاون والشراكة بين الجماعات الإقليمية
414	الفرع الأول: التعاون ما بين البلديات
414	أولا: التكريس القانوني للتعاون ما بين البلديات
416	ثانيا: أسباب محدودية التعاون الداخلي
417	الفرع الثاني: التعاون الدولي اللامركزي
418	أولا: شروط وإجراءات إبرام معاهدات التعاون اللامركزي
420	ثانيا: تنفيذ اتفاقيات التعاون اللامركزي
421	الفرع الثالث: أثر التعاون بين الجماعات الإقليمية على مقارنة التنمية
422	أولا: أهمية تعزيز مبدأ التعاون بين البلديات
423	ثانيا: أهمية التعاون الدولي اللامركزي
425	خلاصة الباب الثاني
429	الخاتمة

440	قائمة المصادر والمراجع
484	فهرس الموضوعات

المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية في التشريع الجزائري

الملخص:

تعد المجالس الشعبية المحلية إحدى أهم المؤسسات التي تراهن عليها الدولة في تعزيز الديمقراطية بجميع أشكالها ومن ثم تلبية حاجيات السكان، باعتبارها إطارا مؤسساتيا له من الخصوصية والمميزات التي تمكنه من إرساء قواعد التنمية، وقد تعاضم دور هذه الهيئات نتيجة التحولات التي تعرفها الدولة والتي أُلقت على عاتقها المزيد من المسؤوليات، الأمر الذي يطرح العديد من التحديات على المجالس المنتخبة المحلية ويفرض ضرورة تمتعها بالمركز القانوني الملائم الذي يكفل لها ممارسة صلاحياتها وتحقيق أهدافها بكل حرية واستقلالية.

تعرف المجالس الشعبية المحلية في الجزائر العديد من الاختلالات والإشكاليات على غرار ضعف المنتخب المحلي وعدم الاستقرار وغياب الصلاحيات الفعلية وندرة الموارد المالية وفي المقابل خضوعها للرقابة المشددة التي تمارسها السلطة المركزية، وهو ما يدفعنا إلى القول بأن هذه الهيئات لم تحظى بالمكانة اللازمة التي يجب أن تتمتع بها داخل التنظيم الإداري للدولة، نتيجة قصور الإطار التشريعي الذي أدى إلى هشاشة المركز القانوني للمجالس الشعبية المحلية وضعفه وكّرس لتبعيتها الدائمة لسلطة الوصاية إداريا وماليا.

أمام هذه الوضعية، تظهر الحاجة إلى ضرورة إصلاح واقع المجالس الشعبية المحلية والبحث عن أهم الحلول الناجحة لكل الإشكاليات المسجلة، قصد عصرتها وتحديثها بما يتماشى مع مقومات اللامركزية الإدارية.

THE LEGAL STATUS OF LOCAL PEOPLE'S COUNCILS IN THE ALGERIAN LEGISLATION

Abstract:

Local people's councils are considered as one of the most important institutions the state counts on to strengthen all types of democracy and to meet the needs of the population, and as an institutional executive enjoying all necessary specificities and features to establish development rules.

The role of these bodies got more important as a result of transformation the State witnesses, which loaded them with more responsibilities. This makes local elected councils face many challenges and imposes the necessity for them to enjoy of their appropriate legal status that shall guarantee the practice of their powers and the achievement of their objectives in full freedom and independence.

Local people's councils in Algeria witness many of imbalances and problems, such as: weakness of the elected local officials, instability, absence of actual powers, and scarcity of financial resources. Nevertheless, they are subject to strict control exercised by the central authority. This leads us to say that these bodies have not been given the adequate position inside the administrative organization of the State. The inadequate legislative framework to the fragility and weakness of the legal status of the local people's councils, and this devoted their permanent dependence, administratively and financially, to the guardianship of the authority.

In front of this situation, the indispensability of reforming local people's councils and looking for the most successful solutions to all the traditional problems became obvious, and this in order to modernize and update them in accordance with the elements constituting administrative decentralization.