

الفصل الأول

أثر التعددية الحزبية على تشكيل وعمل البلدية

إن هذا الفصل الأول يعالج نقطتين أساسيتين يتعلقان بالنظام القانوني للبلدية وهما النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية والقانون المتعلق بالبلدية 90-08 الصادر في 07 أبريل 1990 فالنظام الانتخابي هو البنية الأساسية التي ينطلق منها تكوين البلدية، وسنوضح من خلال هذه النقطة ذلك التطور الذي مس النظام الانتخابي منذ سنة 1963 إلى آخر تعديل طرأ عليه في جوان 2004.

وسنناقش تلك الأسس والمرتكزات التي تميز هذا النظام من مبدأ المساواة ومبدأ الإقتراع العام المباشر والسري وما يحققه النظام الانتخابي من تمثيل حقيقي للشعب، وسنبين كيفية إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي من خلال تطبيق هذا النظام ومعرفة حجم هذه المجالس البلدية وشروط الترشح للعضوية وكيفية سير العملية الانتخابية خاصة بعد إنتهاء عملية التصويت وفرز الأصوات والتي تنتهي في الأخير بتوزيع المقاعد بين القوائم الانتخابية .

وبالتالي فإن التأثير الأساسي للتعددية الحزبية ينصب أساسا على النظام الانتخابي الذي يعد المفتاح الأساسي لتكوين البلدية وتشكيل أعضائها، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التعددية الحزبية أثمرت القانون 90-08 المتضمن قانون البلدية الذي نعتبره نقطة ثانية أساسية أفرزتها التعددية الحزبية، وسنوضح من خلال ذلك تنظيم البلدية في ظل هذا القانون شاملين بالدراسة هيئات البلدية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الشعبي البلدي وتحديد إختصاصهما، ومعالجة وضعية الأمين العام للبلدية بإعتباره عضومعين في البلدية على عكس المنتخبين البلديين.

ولقد أدرجنا لدراسة تنظيم البلدية تلك الحالات الإستثنائية والتي مرت بها البلدية منذ صدور القانون 90-08 والمتمثلة في المجلس البلدي المؤقت والمندوبية التنفيذية .

المبحث الأول : النظام الانتخابي وتشكيل البلدية

إن الإنتخاب يعد من أهم الوسائل الديمقراطية في إسناد السلطة والذي ينتج عنه تكوين الهيئات النيابية التي تمثل الشعب وتمارس الحكم نيابة عنه، سواء على المستوى الوطني أو المحلي⁽¹⁾

ولقد ركزت كل الوثائق والرسائل في الجزائر على مبدأ إنتخاب الأجهزة المحلية بإعتباره الركيزة الأساسية للديمقراطية التي سطرت من بين الأهداف التي كان يرمي إليها محرروبيان أول نوفمبر 1954 وهذا على الرغم من أن نصوص جبهة التحرير الوطني الصادرة قبل الإستقلال كانت تشير إلى المجموعات المحلية بإختصار شديد، إلا أن مبدأ الإنتخاب لم يكن غائبا، حيث نص ميثاق الصومام سنة 1956 على ضرورة إنشاء مجالس شعبية ينتخبها سكان القرى قبل الذكرى السنوية الثانية للثورة التحريرية، أما ميثاق طرابلس الصادر في جوان 1962 فقد نص على أن أجهزة المجموعات المحلية ستختار عن طريق الإنتخاب وستتمتع بصلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية بل ذهب إلى أنه يجب عدم التوقف عند التفتح على الحريات الفردية وإنما يجب أن تكون الديمقراطية تعبيراً جماعياً للمسؤولية الشعبية⁽²⁾. أما بعد الإستقلال فقد اهتمت جميع النصوص بالمجموعات المحلية وتبنت كلها مبدأ الإنتخاب.

الطلب الأول: تطور النظام الانتخابي

لقد نص دستور 1963 في المادة 3 منه على أن الثورة من الشعب وإلى الشعب، ولقد طرح ميثاق الجزائر نفس الأفكار التي وردت في ميثاق طرابلس ونص على ضرورة الشروع في انتخابات بلدية مع تأكيده على أن التنظيم البلدي يجب أن يتضمن تمثيل المواطنين وتمثيل المنتخبين العاملين في التسيير الذاتي والتعاونيات⁽³⁾

أما بيان 19 جون 1963 فقد أعلن أن مجلس الثورة سيعمل على تحقيق الشروط اللازمة لإقامة دولة ديمقراطية وجدية تسيرها قوانين تحترم الأخلاق والمثل العليا.

(1) كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري، دار العروبة للطباعة، دمشق، 1977-1978، ط5، ص 216

(2) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، د م ج، الجزائر، ط3، ص 181

(3) المصدر نفسه، ص 182

وتطبيقا لهذا البيان صدرت التشريعات وشرع في البناء المؤسساتي و صدر ميثاق البلدية سنة 1966 وقانون البلدية 1967 وتبنت هذه النصوص مبدأ إنتخاب أجهزة البلديات لبناء دولة ديمقراطية تسيرها القوانين ولا تزول إلا بزوال الحكومات والأفراد .

ولقد تميزت هذه المرحلة بنظام إنتخابات يستند إلى مجموعة من الإعتبارات والأسس الأيديولوجية والإجتماعية والتاريخية الخاصة .

وقد كانت هذه الأسس من الآثار الإجتماعية والسياسية والتنظيمية لثورة نوفمبر 1954 التي كانت غايتها تحقيق الديمقراطية الشعبية والتسيير عن طريق القيادة الجماعية في إطار نظام اللامركزية الإدارية والسياسية⁽¹⁾

فأعضاء المجالس الشعبية البلدية ينتخبون من القائمة الوحيدة للمترشحين التي يقدمها حزب جبهة التحرير الوطني والذين يكون عددهم مساويا لضعف المقاعد المطلوب شغلها بينما تمنع الترشيحات الفردية تماما، وهذا ما ذهبت إليه المادة 34 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي حيث نصت على أن "ينتخب النواب البلديون من قائمة وحيدة للمرشحين يقدمها الحزب ويكون عدد المرشحين مساويا لضعف عدد المقاعد المطلوب شغلها وتحظر الترشيحات الفردية ولا يمكن للناخبين أن يصوتوا إلا على المرشحين المقيدين في القائمة المذكورة في الفقرة 1" من هذه المادة وهذا ما ذهبت إليه كذلك المادة 66 من قانون الإنتخابات 80-08 الصادر في 25 أكتوبر 1980 حيث زيادة على ذلك ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمس سنوات ويكون الإنتخاب مباشرا وعاما وسريا ولا تجوز عضوية شخص واحد في عدة مجالس شعبية بلدية .وتتكون الأغلبية ضمن المجالس الشعبية المنتخبة من العمال والفلاحين.

ويحدد عدد النواب البلديين تبعا لعدد سكان البلديات .

11 عضوفي البلديات التي تضم أقل من 5000 نسمة

21 عضوفي البلديات التي تضم من 5001 - 10000 نسمة

51 عضوفي البلديات التي تضم من 10001-20000 نسمة

وهكذا والبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20001 نسمة فأكثر يزداد عدد النواب فيها نائبان مقابل كل مجموعة إضافية تتألف من 50000 نسمة.

إن ما تم ذكره سابقا يؤكد لنا كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية وذلك وفقا لمبدأ الإنتقاء المزدوج للمرشحين، فيختارون أولا من قبل الحزب الوحيد وهو حزب جبهة التحرير الوطني ثم يتم إنتخابهم من قبل الشعب، في حين ترفض وتمنع الترشيحات الفردية .

(1) عمار عوادي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، د م ج، الجزائر 1984، ص 93

وإن إعداد القائمة التي يتم إختيارها من قبل الحزب تستند إلى مجموعة من المعايير ومقاييس أيديولوجية ودستورية وإجتماعية وفنية وقانونية تعد بمثابة مبادئ وهي تتمثل على وجه الخصوص فيما يلي: (1)

1 - الإلتزام بخدمة الثورة الإشتراكية

2 - النزاهة والأخلاق الفاضلة والإستعداد

3 - الكفاءة والنشاط

4 - الأولوية للعمال المنتجين والفلاحين

5 - مراعاة التمثيل الجغرافي الأمثل

ولقد تغلب الطابع الأيديولوجي على الطابع القانوني في قانون الإنتخابات 80-08 لكونه يستمد أساسا أحكامه من دستور 1976 الذي ينتمي إلى طائفة الدساتير " البرامج " الشائعة في الأنظمة الإشتراكية، بحيث أن الدستور في هذه الدول يحدد الإشتراكية كهدف ينبغي الوصول إليه ويحدد أيضا وسائل تحقيق الإشتراكية بالإضافة إلى تكريسه لهيمنة الحزب الواحد (2)

ولقد سار كل من دستور 1963 و 1976 على نفس الأفكار والأيديولوجية، حيث أنهما ينصان كلاهما على ضرورة بناء الدولة الإشتراكية وعلى أهمية وواجب تحقيق ذلك عن طريق تكوين حزب طلائعي يقود المسيرة التنموية ويوجه سياسة الدولة ويراقبها.

أما أهم ما يميز المرحلة ما بين 1989 و 2004 هو بداية التغير الجذري في البنية السياسية للدولة الجزائرية وذلك على ضوء المتغيرات الساخنة للعمليات الإجتماعية والإنتقال المتسارع من مرحلة الشرعية الثورية إلى مرحلة الشرعية الدستورية وهذا ما أدى بالضرورة إلى تجاوز ظاهرة الوحدية السياسية والتوجه نحو حالة التعددية الحزبية .

إن دستور 23 فيفري 1989 لم يكن وليد ظروف عادية وإنما وضع تلبية لمطالب عميقة جسدتها ثورة أكتوبر المعقدة لثورة نوفمبر ذات الطابع الشعبي المشحونة والمتشعبة بالمبادئ الإسلامية النبيلة التي جاءت كرد فعل لأوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية مزرية زاد في حدتها تصرفات وسلوكات الأفراد في السلطة، لكنها ما لبثت أن عمت واستفحلت ففقد أغلب الشعب الثقة

(1) المصدر نفسه، ص 188

(2) أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة

الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص 193

في السلطة بل وفي الآخر إلى أن بلغ الغضب الشعبي أوجه، فقرر إسترجاع سيادته من ممثليه واختيار النظام الذي سيعيش في ظله (1)

وتعتبر أحداث أكتوبر 1988 العامل والدافع القوي لحملة الإصلاحات التي عرفتها الجزائر وذلك بإعادة هيكلة نظام الحكم من خلال فتح المجال السياسي أمام كل التيارات، فلقد إرتبط دخول الجزائر عهد التغيير الإجباري بتخليها عن الإشتراكية واختيارها مبدئياً للنظام الديمقراطي الليبرالي، هذا النظام الذي قبل أن يكون مجموعة مبادئ وقواعد ومجموعة آليات ومؤسسات فإنه يعد تياراً فكرياً تدعمه فلسفة معينة تتمحور أساساً حول فكرة ترقية الفرد في كنف الجماعة وتقويم وجوده من خلال الدفاع والمحافظة على حقوقه وحرياته، وما التمثيل الشعبي عن طريق الإنتخاب سوى الوسيلة التي تسمح للمواطنين بإختيار حكامهم لعهداً محددة، ولتنظيم الإختيار الديمقراطي لممثلي الشعب وضبطه تم وضع قواعد منها قاعدة أومبدأ التعددية الحزبية، النظام الإنتخابي، فبمقتضى تعدد الأحزاب يتم تنظيم إنتخابات تعددية وديمقراطية وهذا من أجل بناء اللبنة الأساسية للديمقراطية بل أكثر من ذلك فإن التعددية تعد التطبيق العملي والتجسيد العضوي لحرية أساسية بالخصوص حرية الإنتخاب وحرية الترشح (2).

ويعد دستور 23 فيفري 1989 الوثيقة التي تأسست من خلالها قاعدة التعددية الحزبية في الجزائر أوبالتدقيق الجمعيات ذات الطابع السياسي، ولقد اخنقت من دستور 1989 المادتين 94 و 95 الواردتين في دستور 1976 القاضيتين بمبدأ الحزب الواحد متمثلاً في حزب جبهة التحرير الوطني، فهذا الحزب الذي تحدثت عنه المادة 14 من دستور 1976 لم يذكر إلا في ديباجة دستور 1989. (3)

إن هذا التوجه نحو التعددية الحزبية أدى إلى حدوث تبدلات جذرية في البناءات التنظيمية لأسس الإدارة المحلية واتجاهاتها في الجزائر وكذا نشوء طرازات جديدة من المعايير القانونية المنظمة لأنشطة الإدارة المحلية ولأشكال التنظيم القانونية للمجالس الشعبية المحلية وخاصة البلدية لأن هذه المجالس تعتبر أبرز الهيئات اللامركزية والتي تتصل بأشكال مباشرة بمصالح الكافة

(1) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 1990، ص 189

(2) عبد المجيد جبار، "التعددية الحزبية في الجزائر"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، أكتوبر 2003، ص 47

(3) العلجة مناع، التعددية الحزبية في الجزائر ودورها في البناء الديمقراطي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر

وتعتبر بالضرورة أهم الوحدات الإدارية اللامركزية التي يقع على عاتقها تحقيق وإنجاز البرامج التنموية المحلية وكذا إتساع الحاجيات المادية الملحة للمواطنين⁽¹⁾

إن صدور دستور 1989 أدى بالضرورة إلى صدور القانون 89-13 المؤرخ في 07/08/1989 المتضمن قانون الانتخابات الذي اعتمد في تشكيل المجالس الشعبية البلدية على نمط الإقتراع بالقائمة مع تغليب نظام الأغلبية المطلقة أحيانا والأغلبية البسيطة في أحيان أخرى، فإذا حازت قائمة ما على الأغلبية المطلقة فإنها تفوز بجميع المقاعد أما إذا لم تحصل أية قائمة على الأغلبية المطلقة فإن القائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية تحصل على 50% + 1 من المقاعد المقرر شغلها أي خمسين بالمائة من المقاعد بالإضافة إلى مقعد واحد⁽²⁾

ولقد تم تغيير هذا النمط من الإقتراع الذي لم يكتب له التطبيق الميداني وحل محله نظام التمثيل النيابي فأصبحت القائمة التي تفوز بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها تحصل على عدد من المقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات التي تفوز بها، أما إذا لم تحصل أية قائمة على الأغلبية المطلقة فإن القائمة التي تحصل على أعلى نسبة تفوز بـ 50% من المقاعد .

إن هذا النظام المختلط الذي يجمع بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل حسب المادة 62 من القانون رقم 90-06 المعدل والمتمم للقانون 89-13 يسمح نظريا بوجود تعددية حزبية حقيقية⁽³⁾ ولقد قام القانون 90-06 بتخفيض عدد الوكالات فجعلها ثلاثة فقط بعدما كان يسمح للوكيل أن يستعمل خمس وكالات كاملة في الدائرة الانتخابية .

إن هذه التجربة لهذا النظام الانتخابي نتج عنها توقيف المسار الانتخابي لأولى إنتخابات تشريعية متعددة جرت في الجزائر، مما حدا بالمشروع إعتقاد نظام إنتخابي آخر يحقق فعلا ويجسد فكرة التعددية الحزبية، فكان ذلك سنة 1997 من خلال الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات . وما يميز هذا النظام الإنتخابي هو إعتماده على نمط التمثيل النسبي القائم على القوائم المغلقة، أي أن يلتزم الناخب بالتصويت على إحدى هذه القوائم كما هي دون أن يتمكن من إدخال أي تعديل عليها من حيث ترتيب أسماء المرشحين⁽⁴⁾

(1) مكلل بوزيان، "الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل نظام التعددية السياسية"، مجلة الإدارة،

المجلد 9، العدد 2، 1999، ص 42

(2) عيسى تولموت، النظام الإنتخابي للمجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

2001-2002 ص 19

(3) لمين شريط، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، د م ج، الجزائر، 1995، ص 386

(4) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 403

وعليه فإن توزيع المقاعد حسب هذا النظام يكون حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة، وقد تم تقليص عدد الوكالات المسموح بها إلى وكالة واحدة وهذا وفقا للمادة 65 من القانون العضوي 97-07.

إن اعتماد هذا الأسلوب أي أسلوب الإقتراع النسبي على القائمة دون إعطاء الأولوية للقائمة التي تحوز على الأغلبية النسبية للأصوات كان له أثره السلبي في أول تطبيق له في انتخابات 23 أكتوبر 1997 حيث تعذر في الكثير من البلديات على أية قائمة إنتخابية الحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين التي تمكنها من الحصول على أغلبية المقاعد، وكانت النتيجة هي بروز الكثير من المجالس الفسيفسائية التي يندم التجانس بين أعضائها، فوجدت صعوبة في إختيار الرئيس وتشكيل اللجان وفي التصويت على المداولات، الأمر الذي حتم تدخل وزارة الداخلية في الكثير من المرات لفض النزاعات التي تحدث بين أعضاء المجالس (1)

وقد برزت بعد الانتخابات المحلية لـ: 2002/10/10 بعض المجالس الغير متجانسة وهذا ما أثر سلبا على عمل تلك المجالس، وبالتالي فإن نظام التمثيل النسبي لا يخلو هو الآخر من العيوب كونه يؤدي إلى تفكك المجالس الحلية بسبب النزاعات التي تحدث داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرتها داخل المجلس الواحد.

وما يثير للإنتباه في هذه الفترة هو صدور النظام الإنتخابي على شكل قانون عضوي بدلا من القانون العادي، فلماذا هذا التمييز وما السبب في ذلك؟.

إن القانون العضوي مصطلح أدرج كقاعدة دستورية بمقتضى دستور 1996، وإن كل من القانون العضوي والقانون العادي يصدران من نفس السلطة أي السلطة التشريعية إلا أنه من الوجهة القانونية يعتبر القانون العضوي أسمى من القانون العادي، ويرجع هذا السمو إلى طبيعة المواضيع المخصصة له والإجراءات الخاصة بالمصادقة عليه (2)

إن المصادقة على القانون العضوي تتم بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) مجلس الأمة زيادة على ضرورة خضوعه لمراقبة المجلس الدستوري قبل صدوره ولا يستطيع رئيس الجمهورية إصدار القانون العضوي المصوت عليه من طرف البرلمان إلا إذا أخطر المجلس الدستوري، وتجدر الملاحظة أن آراء المجلس الدستوري وقراراته تتمتع بقوة الشيء المقضي فيه، ذلك أن المجلس يعد في حقيقة الأمر محكمة قضائية قبل كل شيء (3)

(1) نصر الدين بن طيفور، "أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية"، مجلة الإدارة، المجلة 11، العدد 2، 2001، ص 20

(2) عبد المجيد جبار، "الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأي المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية

والإنتخابات"، مجلة الإدارة، الجلة 10، العدد 2 سنة 2000، ص 51

(3) المصدر نفسه، ص 58

ولقد أغفل المشرع النص على تحديد المهلة الزمنية التي يجب أن تنقضي منذ اليوم الذي تودع فيه المبادرة بإقتراح القانون العضوي لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ومن ثم إحالته على اللجنة صاحبة الإختصاص للدراسة، وبالتالي وإن تقرر ذلك يكون المشروع قد منح أهمية أكثر للقوانين العضوية (1)

وقد تم إسناد نظام الإنتخابات للقانون العضوي قصد تجنيبه التعديلات المتكررة وخلق نوع من الإستقرار القانوني والحد من تسيب العمل التشريعي بالإضافة إلى الحد من صلاحيات البرلمان وتقييد عمل المشروع من خلال إقامة حواجز يصعب تجاوزها، ولقد صدر القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات المؤرخ في 7 مارس 1997 في عهد المجلس الوطني الإنتقالي بموجب الأحكام الإنتقالية الواردة في نص المادة 179 من دستور 1996، أي قبل تشكيل الهيئات الدستورية المخول لها ذلك أصلا، ويمكن إعتبار سن هذا القانون إبان عهد المجلس الوطني الإنتقالي مساهمة فعالة من هذا الأخير في إرساء مؤسسات الدولة وإرجاعها إلى الشرعية لممارسة الوظائف المنوطة بها (2)

ولقد تعرض القانون العضوي 97-07 المتعلق بنظام الإنتخابات إلى التعديل سنة 2004، وذلك بموجب القانون العضوي 04-01 المؤرخ في 7 فيفري 2004، وما يهمننا هوما دخل من تعديلات على الباب الثاني المتعلق بالأحكام المتعلقة بانتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية، فلقد تم تعديل المادة 86 فيما يخص قرار رفض الترشيح بحيث أصبح قابلا للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة محليا، وكذلك المادة 88 فقد تم تحديد تشكيلة اللجنة الولائية برئيس يعينه وزير العدل برتبة مستشار ونائب رئيس ومساعدين إثنين يعينهم الوالي من بين ناخبي الولاية وأصبحت تعتبر أعمالها وقراراتها إدارية، قابلة للطعن أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة بعد ما كانت غير قابلة لذلك .

وقد تم إلغاء المادة 91 التي تمنح للجنة الولائية الحق في البت في أي نزاع ينشأ بمناسبة الإنتخابات البلدية والولائية، ولقد حرمت هذه اللجنة أيضا بموجب المادة 92 المعدلة من النظر والفصل في أي شكوى يتقدم بها كل ناخب يطعن في مشروعية عمليات التصويت وتم إحالتها للجهة القضائية الإدارية المختصة وذلك في أجل يومين من تاريخ إعلان اللجنة الولائية للنتائج، وتفصل الجهة القضائية الإدارية المختصة في الطعن في أجل أقصاه خمسة أيام كاملة إبتداء من تاريخ رفع الدعوى ويكون القرار نهائيا وقابلا للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة خلال 10 أيام كاملة من تاريخ التبليغ .

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 195

(2) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 19

تعد هذه التعديلات التي أدخلت على قانون الإنتخابات 07/97 فيما يتعلق بالأحكام المتعلقة بإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية (1)

المطلب الثاني : مرتكزات النظام الانتخابي .

لقد عالجتنا تطور النظام الانتخابي في المطلب السابق وبيننا ذلك التحويل من نمط إلى نمط إنتخابي آخر وفقا للمستجدات الأيديولوجية التي لاحظنا من خلالها مدى تأثيرها على إختيار الأسلوب الأنجع الذي يتلاءم والديمقراطية الحقيقية، وسنبين في هذا المطلب تلك الأسس التي يبنى عليها النظام الانتخابي من مبدأ المساواة المكرس دستوريا مرورا بفكرة التمثيل إلى أن نصل إلى مبدأ الإقتراع.

الفرع الأول : مبدأ المساواة.

إن أغلب الدساتير الحديثة تحث على مبدأ المساواة أمام القانون من حيث الحقوق والواجبات فلا فرق بين ذكر وأنثى ولا بين مواطن وآخر وإن إختلفت إنتماءاتهم الطبقية أو المهنية أو العرقية.

ولقد أقرت المادة 29 من دستور 1996 هذا المبدأ الذي نجد تجسيده في النظام الانتخابي حيث يخول القانون لكل المواطنين حق المشاركة في التصويت والترشح لمختلف المناصب سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فلقد نصت المادة 5 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات بأنه يعد ناخبا كل جزائري أوجزائرية بلغ من العمر 18 سنة كاملة يوم الإقتراع .

إلا أن تطبيق مبدأ المساواة في التمتع بحق الإنتخابات لا يكون على الإطلاق ولا يعد ذلك مساسا بالمبادئ الديمقراطية الصحيحة، حيث نجد كل تشريعات العالم تستثني بعض الفئات من المجتمع بسبب وجودهم تحت طائلة مانع من الموانع القانونية التي تؤدي إلى الحرمان أو الوقف أو الإعفاء من ممارسة الحقوق السياسية (2)

وقد عددهم قانون الإنتخابات على سبيل الحصر وهم : (3)

(1) أنظر القانون العضوي 04-01 المؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1424 الموافق لـ7 فبراير 2004

(2) مصطفى عفيفي، نظامنا الإنتخابي في الميزان، بحث تحليلي مقارنة لنظام الإنتخابات في مصر ودور كل من الناخب

والمرشح والإدارة في تسيير العملية الإنتخابية في ظل إنتخابات مايو 1984، القاهرة، جامعة عين شمس، 1984، ص

155

(3) المادة 7 من الأمر رقم 97-07 المتعلق بنظام الإنتخابات .

- 1 - من حكم عليه في جنائية .
- 2 - من حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب وفقا للمادة 8 فقرة 2 والمادة 14 من قانون العقوبات .
- 3 - من سلك سلوكا أثناء الثورة التحريرية مضادا لمصالح الوطن
- 4 - من أشهر إفلاسه ولم يرد إعتباره .
- 5 - المحجوز والمحجور عليه .

وقد أورد المشرع الجزائري ضوابط قانونية بالنسبة للمترشح والمتمثلة في السن والذي حدد بخمسة وعشرين سنة، كذلك إثبات عدم التقيد بالتزامات الخدمة الوطنية، وكذلك ضوابط أخرى تتمثل في حرمان طوائف معينة من المواطنين العاملين بالدولة من الترشح خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل⁽¹⁾، والهدف من هذا هو منع إستغلال النفوذ بإعتبارهم رجال سلطة، وذلك عبر مختلف مراحل العملية الإنتخابية من بداية التسجيل في القوائم الإنتخابية إلى نهاية عملية فرز الأصوات .

إن سن مثل هذه الشروط لا يعد مساسا بمبدأ المساواة في الترشح للمناصب النيابية خاصة منها البلدية ولا يعد أيضا خرقا للديمقراطية السياسية وإنما هي ضوابط لا بد منها لكي لا يترشح لتلك المناصب أي كان، وإن كان كذلك فإن هذه الشروط في حقيقة الأمر لا تعد كافية لوحدها فلا بد من الإرتقاء نحو تحديد المؤهلات التي يجب توفرها في المترشحين لتمثل هذه المناصب حتى يتسنى لهم التسيير الحسن لتمثل هذه المجالس الشعبية القاعدية، وخاصة في الوقت الحاضر حيث يرتبط نظام تعدد الأحزاب بفكرة الديمقراطية ويعتبر ملازما لها كما يعد همزة وصل بين الحاكمين والمحكومين ويؤدي إلى تكوين نخبة ممتازة يعهد إليها بالحكم إذا تمكنت من الفوز بالأغلبية .

وإن كان هذا التعدد يزيد في عوامل الإنشقاق والإضطراب في الدولة الحديثة العهد بالديمقراطية بسبب إنعدام ثقافة الإقناع بالحجة والمنطق السليم عن طريق المناقشة المنظمة والهادئة⁽²⁾، ورغم أن مبدأ المساواة أمام النظام الإنتخابي يقوم على أساس التمتع بحق الإنتخاب وحق الترشح للمناصب النيابية في ظل حرية الممارسة السياسية للجميع إلا أنه يبقى مجرد مبدأ نظري إذا لم يكن مدعوما بحياد الإدارة إزاء المترشحين⁽³⁾

(1) المادة 93 من الأمر 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات

(2) سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر

العربي، ط 3، 1974

(3) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 31

فالإدارة ممثلة في الحكومة المركزية ومختلف الأجهزة التابعة لها محليا، تلعب دورا هاما في تشكيل المجالس الشعبية البلدية وينعكس هذا الدور إيجابا أو سلبا على التجربة الديمقراطية، فانهيار الإدارة إلى مرشح ما على حساب مرشح آخر أو انحيازها إلى حزب سياسي على حساب حزب سياسي آخر، يضرب العملية الديمقراطية في الصميم وتكون نتائج الانتخابات غير معبرة عن الإرادة الشعبية وهو ما قد يشكل عاملا من عوامل اللااستقرار في المجتمع .
وعليه يقترن مبدأ المساواة بنقاط هامة تضمن حقيقة الوصول إلى ديمقراطية حقيقية جوارية بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية، فالهدف الأساسي من هذا المبدأ هو بلوغ الأهداف السياسية التي يصبو إليها الفكر الديمقراطي والمتمثل في الإستقرار السياسي وما يترتب عنه من استقرار أمني، إلا أن هذا المبدأ غير كافي لوحده لتحقيق وتجسيد ديمقراطية حقيقية في ظل وجود هذا النظام الانتخابي فلا بد من اعتماد نظام تمثيلي حقيقي لهيئة الناخبين.

الفرع الثاني : التمثيل الحقيقي

إن التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين في المجالس المحلية البلدية يعني اعتماد نمط إقتراع يتسم بالعدالة والموضوعية والشفافية حيث تؤول النتائج المترتبة على الأخذ به إلى تولي الأحزاب الكبيرة أغلبية مناصب المجالس أو كلها، وهذا دون الإقصاء التام للأحزاب الصغيرة الممثلة للأقليات (1).

إن كان كذلك أي النظامين الذي يتلاءم والنظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية، هل هو نظام الأغلبية أم نظام التمثيل النسبي ؟
إن نظام الأغلبية يعني فوز المرشح أو المرشحين الحائزين على أغلبية أصوات الناخبين سواء كانت هذه الأغلبية مطلقة أو بسيطة .

فالأغلبية المطلقة معناها حصول المترشح على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة وإلا أعيدت الانتخابات مرة أخرى سواء كلياً أو جزئياً، بمعنى آخر الأغلبية المطلقة تعني حصول المترشح على نسبة 50 % من الأصوات + صوت واحد على الأقل .

أما الأغلبية البسيطة فهي تعني أن يفوز بالانتخابات المترشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات دون النظر إلى أن عدد الأصوات يمثل النصف أم لا. (2)

(1) المصدر نفسه، ص 34

(2) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، د م ج، ط5، الجزائر، 2003، ص 113

وسواء كانت الأغلبية مطلقة أم بسيطة فإن هذه الطريقة يمكن إعتادها في الإنتخاب الفردي كما يمكن إعتادها في الإنتخاب بالقائمة وهي طريقة تؤدي أحيانا إلى نتائج عكسية في الدور الثاني وغير مطابقة للتوقعات، حيث يتضامن أنصار المرشح أو المرشحين غير الفائزين مع صاحب المرتبة الثانية، مما يؤدي إلى إلحاق الهزيمة بصاحب المرتبة الأولى في الدور الأول. ولقد كان لهذا الأسلوب من الإقتراع الأثر السلبي في الجزائر فقد تم توقيف المسار الإنتخابي لأول إنتخابات تشريعية متعددة جرت في الجزائر في ديسمبر 1991، إلا أن أنصار الإنتخاب بالأغلبية يرون بأن هذا النظام يحقق الإنسجام ويقضي على الأزمات الناتجة عن كثرة الأحزاب ويؤدي إلى تحقيق مصالح المواطنين ناهيك عن أنه نظام يتسم بالسهولة والبساطة . أما فيما يتعلق بنظام التمثيل النسبي فهو نظام يتماشى مع أسلوب الإنتخاب بالقائمة، حيث توزع المقاعد في الدوائر الإنتخابية وفقا لعدد الناخبين وهو يتماشى مع مبدأ تمثيل الأقليات، فالهدف منه تأمين التمثيل لكل الآراء التي تجمع من حولها عدد معقول من الأصوات، فيؤمن هذا الأسلوب من الإقتراع اللائحي لكل لائحة عدد من الممثلين المنتخبين يتناسب مع عدد الأصوات الحاصلة (1)

ونظام التمثيل النسبي قد يكون بالقوائم المغلقة وقد يكون بالمزج بين عدة قوائم، ويعاب على نظام القوائم المغلقة كونه يقيد من حرية الناخبين لصالح الأحزاب، حيث يكون الناخب مقيدا بالتصويت على قائمة واحدة دون أن يملك الحق في إجراء أي تعديل عليها بمعنى أنه لا يستطيع أن يشطب على أي مرشح وهذا عكس النظام الثاني الذي يكون فيه الناخب حرا في إختيار المترشحين ولو كانوا مقيدين في قوائم مختلفة لعدة أحزاب (2)

وإن الانتخاب بالقائمة يجعل الناخب يختار البرنامج قبل الأشخاص، أما مهمة انتقاء المرشحين فهي منوطة بقيادة الحزب المعني الذي يسعى طبعا إلى تعيين الأشخاص الذين لهم أكثر الحظوظ في النجاح وبالتالي يمكن القول أن النظام الإنتخابي الذي يسمح بتمثيل الشعب تمثيلا أقرب إلى الواقع هو الإنتخاب الفردي أي إنتخاب الشخص المرشح لأنه يجعل الناخب يختار الشخص الذي يعرفه والبرنامج المقترح، واختيار برنامج لا يعني شيئا إذا كان الناخب لا يعرف الشخص الذي سيدافع عنه ويتم إختياره، وتجنبنا لعيوب نظام الإنتخاب بالقائمة ترخص بعض القوانين اختيار المرشحين من كل قائمة فكأن الناخب هو الذي يصنع قائمته (3).

(1) أندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974،

(2) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 114

(3) بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دار الأمة، الجزائر، ص 29، 30

ويعد التمثيل النسبي من الناحية النظرية بسيطا جدا والواقع أن تطبيقه دقيق وذلك كون اللوائح المتصارعة هي متعددة بوجه عام ونسبة الأصوات إلى المقاعد ليست أبدا بسيطة ثم هناك مسألة توزيع الأصوات الصعبة الحل. (1)

وقد تبدو هذه الطريقة متنسمة بالعدل وتؤدي إلى التمثيل الحقيقي لهيئة الناخبين وللإرادة الشعبية كما أنها تسمح للأقليات بالمشاركة في الحياة السياسية وفي تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي ويقضي على إستحواذ حزب واحد على جميع المقاعد، إلا أن هذه الطريقة لا تتسم بالسهولة حيث يصعب على المواطنين التركيز والإطلاع على المرشحين خاصة إذا كانت غالبية هيئة الناخبين مشكلة من الأميين، كما أن هذه الطريقة تؤدي إلى تشكيل مجالس غير منسجمة يطغى عليها الصراع والتطاحن ويصعب على أية قائمة أن تحوز على الأغلبية أثناء المداولات وبذلك تضيع مصالح المواطنين وتتعطل شؤونهم وسط صراعات وخلافات لم يكونوا طرفا فيها وهذا ما حدث فعلا في المجالس الشعبية البلدية المشكلة بموجب القانون العضوي 07-97 المتعلق بنظام الإنتخابات حيث شهدت أغلبية هذه المجالس خلافات وصراعات وصلت في كثير من الأحيان إلى سحب الثقة من الرئيس واستبداله برئيس آخر وقد استمر هذا الوضع حتى بعد الإنتخابات المحلية لسنة 2002 لكن بقدر أقل نظرا للإستقرار السياسي، الذي بدأ يتبلور في تلك الفترة .

ورغم هذا كله لا يمكن القول بأن هذا النمط من الإقتراع يجسد فعلا التمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية حيث أنه لا بد أن يكون النظام الإنتخابي محفزا لإلتحاق أغلبية المسجلين في القوائم الإنتخابية بصناديق الإقتراع بمعنى أنه ينبغي تجنب ظاهرة تخلف الناخبين عن القيام بعملية التصويت التي أضحت ظاهرة عالمية حيث تسجل عند كل استشارات انتخابية نسبة كبيرة من تخلف الناخبين ومقاطعتهم الإنتخابات، وهذا ناتج عن فقدان المواطن الثقة في ممثليه بالدرجة الأولى ثم تليها مجموعة من الأسباب تتمثل أساسا في السلوك اللاديمقراطي من جانب أعضاء هيئة ونفشي ظاهرة اللامبالاة، وكذا عدم قناعة الناخبين بجدوى المشاركة في الإنتخابات فنكون أمام ظاهرة الامتناع عن التصويت التي تمس بمصداقية الإنتخابات ولذلك رأى جانب من الفقه ضرورة معالجة هذه الظاهرة من خلال عقوبات تسلط على المواطنين على أن لا تكون هذه العقوبات ضئيلة يستهين بها الناخب ولا هي غير محتملة تؤدي إلى نتائج عكسية (2)

(1) أندريه هوريو، مرجع سابق، ص 265، 266

(2) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 37

لكن رغم هذه التدابير التي يمكن اتخاذها إلا أن التوعية السياسية هي السبيل الأمثل لتجاوز هذه الظاهرة من خلال الدور الأساسي الذي يلعبه كل من الأحزاب السياسية والإعلام وذلك بجعل المواطن أو الناخب يدرك فعلا مدى تأثير صوته في تحديد تركيبة المجلس الشعبي البلدي . وفي حقيقة الأمر أن ارتفاع نسبة الممتنعين عن التصويت عن نسبة المواطنين الذين يدلون بأصواتهم مسألة لم يتعرض لها المشرع الجزائري، فاعتماد هذه النتائج الإنتخابية واعتبارها شرعية رغم مقاطعة أغلبية الناخبين لعمليات التصويت يؤدي إلى تفويض دعائم الديمقراطية وإلى إهدار كامل لمبدأ التمثيل الحقيقي لإرادة الأمة لأن أولى ضمانات سلامة الإنتخاب عدم تخلف الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم

ولقد غابت عن المشرع الجزائري مسألة أخرى فيما يخص عملية التصويت، فآزمة القبائل وعدم إقامة الإنتخابات في تلك المنطقة أمر لم يحسمه بعد لا القانون العضوي للانتخابات ولا تدخل وزارة الداخلية والجماعات المحلية، فالفراغ القانوني موجود وهو بحاجة إلى إثراء وذلك من أجل تفادي مثل هذه الإشكالات مستقبلا.

بالإضافة إلى كل ما تم ذكره فإن عدم إقبال الناخبين على التصويت يعني فشل الإدارة المكلفة بالتحضير للانتخابات في مهمتها كونها لم تستطع وضع الأسس الموضوعية لنظام انتخابي واضح المعالم يحفز أغلبية المسجلين في القوائم الإنتخابية للالتحاق بصناديق الإقتراع والإدلاء بأصواتهم، كما تعني عدم قدرتها على إقناع الأحزاب السياسية للمساهمة في تجنيد الناخبين وتحسيسهم بأهمية الإنتخابات (1) .

الفرع الثالث : مبدأ الإقتراع العام المباشر والسري

الإقتراع العام هو الإقتراع الذي يقوم بموجبه المواطنون بممارسة حق الإنتخاب بشكل واسع وذلك بإلغاء الشروط التي يفرضها الانتخاب المقيد والمتمثلة في النصاب المالي والمستوى التعليمي مع الاحتفاظ ببعض الشروط الموضوعية والضرورية مثل الجنسية وسن الرشد والأهلية العقلية والأدبية (2).

وإذا كان الإقتراع العام يتماشى مع المبادئ الديمقراطية فإن الإنتخاب المقيد يتعارض مع هذه المبادئ كونه يمنع جزءا كبيرا من أفراد الشعب من ممارسة حق الإنتخاب بالإضافة إلى أنه

(1) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 38

(2) محمد جمال يحيوي، حول الطبيعة البشرية والنظم السياسية، دار المعرفة الجزائر، 1990، ص 194

يؤدي إلى حصر السلطة في يد طبقة معينة من المجتمع، ولذلك جاء مبدأ الإقتراع العام على أنقاض الإقتراع المقيد وهذا بعد نضال مرير وحركة تغيير مست مختلف الأنظمة .

ولما كان الإقتراع العام يشكل أساسا من أسس النظام الإنتخابي وجب لكي يكون معبرا عن المبادئ الديمقراطية الصحيحة أن يكون مباشرا، بمعنى أن يقوم الناخبون بانتخاب ممثليهم مباشرة دون وساطة، أي على درجة واحدة وهو بهذا المفهوم نقيض الإقتراع غير المباشر الذي يقوم بموجبه الناخبون باختيار مندوبين عنهم يتولون مهمة اختيار النواب أي أن الانتخاب يكون على درجتين أو أكثر (1)

والإقتراع وفقا للأفكار الديمقراطية وحتى يتماشى مع الهدف المرجو من هذا الاقتراع لابد من السرية أي أن يكون الإنتخاب العام المباشر سريرا، بمعنى أن يعلن الناخب عن إرادته الحرة في اختيار المرشح الذي يراه مناسبا وهذا دون أن يخضع لأية ضغوط مادية أو معنوية من جانب المترشحين أو القائمين بعملية تنظيم الانتخابات أثناء قيامه بعملية التصويت (2)

والسرية يوم الإقتراع من الناحية التطبيقية يعني إجراء عملية التصويت في مكان منعزل بعيد عن أعين أعضاء مكتب التصويت والمراقبين المعتمدين قانونا، وذلك بوضع الناخب ورقة المرشحين المختارة ضمن القائمة في ظرف مغلق داخل صندوق الإنتخاب .

وحتى يكون الاقتراع العام المباشر والسري معبرا عن إرادة الناخبين يتعين أن يكون التصويت شخصا، أي أن يقوم الناخب بنفسه بعملية الإنتخاب والتصويت وذلك بعد التأكد من تسجيل إسمه في القوائم الإنتخابية وإثبات هويته .

إن القيام بعملية التصويت بصفة شخصية يقطع الطريق أمام عمليات الإحتيال التي يمكن أن يقوم بها المواطن للتصويت مكان مواطن آخر، زيادة على أنها تعبر عن اتجاه النظام الإنتخابي إلى تحقيق حرية الممارسة السياسية والإختبار الصادق والصحيح للمرشحين وفق الرغبات الفردية والقناعات الشخصية لكل ناخب .

إلا أن التصويت الشخصي له استثناءات ذلك أن الناخب قد لا تسمح له الظروف بالتنقل إلى مكاتب الاقتراع للتصويت بالوكالة هذا ما ورد في القانون 13/89 المتعلق بالانتخابات.

وكذلك القانون العضوي 07/97 المتعلق بنظام الإنتخابات في المادة 62، وقد تم تعديل هذه المادة بموجب القانون العضوي 04-01 المعدل والمتمم للقانون للقانون العضوي 07/97 حيث ورد في المادة 62 من يحق لهم ممارسة التصويت بالوكالة فيمكن للناخب المنتمي إلى إحدى الفئات المبينة في هذه المادة أن يمارس حق التصويت بالوكالة بطلب منه :

(1) أحمد وافي وبوكرا ادريس، مرجع سابق، ص 58

(2) مصطفى عفيفي، مرجع سابق، ص 58

- 1 - المرضى الموجودون بالمستشفيات أو الذين يعالجون في منازلهم .
 - 2 - ذوالعطب الكبير أو العجزة
 - 3 - العمال الذين يعملون خارج ولاية إقامتهم أو الذين هم في تنقل أو الملازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع.
 - 4 - المواطنون الموجودون مؤقتا في الخارج
 - 5 - أفراد الجيش الوطني الشعبي والأمن الوطني والحماية المدنية ومستخدمو الجمارك ومصالح السجون والحرس البلدي والملازمون أماكن عملهم يوم الاقتراع .
- إن إهتمام المشرع الجزائري بعملية التصويت بالوكالة وما أدخله من تعديلات على قانون الانتخابات بدأ من قانون 13/89 مرورا بالقانون العضوي 07/97 انتهاء بالقانون العضوي 01-04 المعدل للقانون العضوي 07/97، فيما يخص هذه العملية يؤكد مدى أهمية تنظيم عملية الاقتراع بهذه الوسيلة فهذه التعديلات يمكن إعتبارها موافقة لمبادئ الديمقراطية الحقيقية ومعبرة عن النية الحسنة من أجل الإرتقاء نحو ديمقراطية حقيقية، فهذا يجنب ضياع أصوات الناخبين الذين تعذر عليهم القيام بعملية التصويت بأنفسهم وكذلك وضوح هذه العملية وإجراؤها في ظروف عادية

المطلب الثالث: تطبيق النظام الانتخابي

بعدما تطرقنا إلى النظام الانتخابي للمجالس الشعبية البلدية من الناحية النظرية وبيننا تلك المرتكزات أو الأسس التي بني عليها هذا النظام، سيكون محور دراسة هذا المطلب النظام الانتخابي من حيث التطبيق وذلك بالتطرق إلى ثلاث نقاط أساسية دون اللجوء إلى مراحل أخرى من العملية الانتخابية وتتمثل في تحديد حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية فنبين ماهي المعايير المحددة لعدد الأعضاء وكذلك مدة العضوية، وناقش في فرع ثاني عملية الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية من خلال الشروط الواجب توفرها وكيفية الترشح وأخيرا نصل إلى التطبيق الفعلي لمسألة التمثيل والمتعلقة بتوزيع المقاعد وكيفية القيام بهذه العملية .

الفرع الأول : حجم ومدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية .

تعد المجالس الشعبية البلدية الحجر الأساس في تكوين الإدارة والجماعات المحلية وهي تتكون من عدد من أعضاء يختارهم الشعب عن طريق التصويت أو الاقتراع العام والمباشر والسري وهذا لإدارة شؤونها وتسيير أعمالها لمدة 5 سنوات .

إن تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية ومدة العضوية يخضع في حقيقة الأمر إلى معايير وإعتبارات معينة نتناوله كما يلي :

1 - المعايير المتبعة في تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية :

إن عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية يختلف من دولة لأخرى بل ويختلف أيضا داخل الدولة الواحدة، تبعا للمعايير المتبعة في تحديد حجم كل منها، فهناك أنظمة تتجه إلى جعل المجلس المحلي كبيرا بغية إشراك أكبر عدد ممكن من المواطنين في تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات، تاركة مهمة الدراسة والبحث للجان على أن يتولى المجلس عملية التصويت على توصيات اللجان. وهناك أنظمة أخرى تتجه إلى تقليص عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية إلى أقصى درجة ممكنة وهذا بغية تمكينهم من الدراسة والمناقشة الوافية للمسائل والقضايا المطروحة على المجلس (1)

ولكي يكون التمثيل الشعبي صحيحا يجب أن يعكس المجلس المنتخب الإتجاهات السياسية المحلية المختلفة ويكون مشكلا من غالبيتها، ولن يتأتى ذلك إلا بتوخي نظام إنتخابي عادل وموضوعي يتحدد بموجبه عدد أعضاء المجلس المحلي، ولذا فإنه يجب أن يتمشى حجم المجلس الشعبي البلدي مع حجم الوحدة البلدية التي يمثلها وهو الأمر الذي يؤدي إلى وجود إرتباط قوي بين حجم المجلس المحلي من حيث الكبر أو الصغر وحجم الوحدة الإدارية (2)

والمطلع على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالإنتخابات يجد أنها أخذت بمعيار واحد في تحديد عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية وهو معيار الكثافة السكانية، وعليه فإن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتغير تبعا لتغير عدد سكان الدائرة الإنتخابية، ولقد وضحت المادة 97 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات التي جاءت متطابقة مع المادة 81 من القانون 89-13 عدد الأعضاء كما يلي :

يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية التعداد الوطني الرسمي الأخير وضمن الشروط التالية :

- 7 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة
- 9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة
- 11 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20001 و 50000 نسمة
- 15 عضوفي البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001 و 100000 نسمة

(1) محمد حسن عواضة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات

والنشر والتوزيع، ص 165

(2) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 80

- 23 عضوفي البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100001 و200000 نسمة

- 33 عضوفي البلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

وما يمكن ملاحظته هو أن قانون الانتخابات 89-13 كان قد قلص من عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية عما كان معمولاً به في قانون الانتخابات لسنة 1980، حيث أن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي كان يتراوح بين 11 عضواً في البلديات التي تضم أقل من 5000 نسمة و21 عضواً في البلديات التي تضم من 5001 - 10000 نسمة و51 عضواً في البلديات التي تضم من 10001 - 20000 نسمة، أما البلديات التي يبلغ عدد سكانها 200000 نسمة يزداد عدد

النواب البلديين فيها نائبان مقابل كل مجموعة إضافية تتألف من 50000 نسمة⁽¹⁾

وما يمكن قوله في هذا الخصوص بأن قانون الانتخابات الحالي قد وفق في تخفيض حجم المجالس الشعبية البلدية إلى حد معقول، فلقد لاحظنا عدد الأعضاء في ظل القانون القديم كيف كان كبيراً مما يصعب السيطرة على أعمال المجلس ومناقشة كل الأعضاء للمواضيع المقترحة والمطروحة للمداولات، مما يؤدي حتماً إلى البطء في اتخاذ القرارات ناهيك عن الفوضى التي قد تتجم داخل المجلس وأثناء انعقاده .

إلا أنه رغم تفادي هذا الإشكال، اصطدمت المجالس الشعبية البلدية في تجربتين الأخيرتين بتضارب الأحزاب السياسية الممثلة بواسطة منتخبيها فيما بينها مما أدى في كثير من البلديات رغم قلة عدد أعضائها المنتخبين إلى الوصول إلى طريق مسدود حول مسألة تسيير البلدية خاصة في تلك البلديات التي لا تتمتع بالأغلبية من حيث التمثيل .

وفيما يتعلق بحجم المجالس الشعبية البلدية فإن الدول تختلف فيما بينها على مستوى تطبيقات الإدارة المحلية تبعاً للظروف الخاصة بكل منها وخاصة الإعتبارات التي تهيم فيها على نظام الإدارة المحلية وحتى على مستوى الفقه فإنه لم يتوصل إلى إيجاد معيار لتحديد الحجم الأمثل للمجلس الشعبي المحلي .

إلا أنه رغم ذلك نجد أن معيار الكثافة السكانية هو أكثر المعايير انتشاراً، فالقانون الفرنسي الصادر في 19 نوفمبر 1982 قد حدد حجم المجالس البلدية حسب عدد سكان البلدية وهي محددة بين 9 و69 عضو⁽²⁾

وكمثال على ذلك نوضح كما يلي :

في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 100 نسمة يقابلها 9 أعضاء .

في البلديات التي عدد سكانها بين 3500 و4999 نسمة يقابلها 27 عضواً .

(1) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1983، ص 188

(2) Charles Debbash , **Droit Administratif**, economica , 6'edition, paris , 2002 , P 211

في البلديات التي عدد سكانها بين 40000 و 49999 نسمة يقابلها 43 عضوا
في البلديات التي عدد سكانها بين 100000 و 149999 نسمة يقابلها 55 عضوا .
في البلديات التي عدد سكانها 300000 نسمة فما فوق يقابلها 69 عضوا.
ولقد حذا المشرع التونسي حذو كل من المشرع الجزائري والفرنسي في اختيار معيار
الكثافة السكانية وذلك بمقتضى القانون الأساسي للبلديات في الفصل الحادي عشر ولقد عبر عن
الأعضاء بمصطلح المستشارين وتم توزيعهم كمايلي (1)

- 10 مستشارين في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة
- 12 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 5001 و 10000 نسمة
- 16 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10001 و 25000 نسمة
- 22 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 25001 و 50000 نسمة
- 30 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 50001 و 100000 نسمة
- 40 مستشارين في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن 100001 و 500000 نسمة
- 60 مستشارين في البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 500000 نسمة

وما يلاحظ على كل من القانونين التونسي والفرنسي أنهما أقرّا فكرة كبر حجم المجالس
البلدية حيث وصل أقصاها بالنسبة للقانون الفرنسي 69 عضوا أما القانون التونسي 60 عضوا،
وفيما يتعلق بشأن هذا المعيار، فإن الكثير من الفقهاء يقرون بأن كبر حجم المجلس المحلي له
عيوب ومزايا (2)

فمن حيث المزايا، فإن كبر حجم المجلس البلدي يسمح بتمثيل الإتجاهات السياسية المختلفة،
ويوفر العدد الكافي لعضوية اللجان المختلفة ويحقق ربط جمهور أكبر بالمجلس المحلي ومن حيث
العيوب فهو يقلل من فعالية مناقشاته ومداولاته كجهاز تقريري والتغيب عن إجتماعات المجلس
بسبب إنعدام التنسيق اللازم بين أعضائه، وتعذر تحقيق الديمقراطية الحقيقية داخل المجلس لأنه لا
يمكن أن يناقش كل الأعضاء جميع المسائل والقضايا التي تعرض عليهم وإلا تعددت الجلسات
وتضاعفت إلى درجة تؤدي إلى البطء في اتخاذ القرارات .

وإذا كان لكبر حجم المجلس المحلي عيوب ومزايا، فإن أيضا صغر حجم المجلس له عيوب
ومزايا، فمن أهم مزاياه أنه يحقق الأهداف الديمقراطية والمتمثلة في تقريب الإدارة المحلية

(1) صالح بوسطحة، القانون الأساسي للبلديات والنصوص التطبيقية، منشورات المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية،

الطبعة الثانية، تونس، 2000، ص 24

(2) خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1984، ص 176

وخدماتها من المواطنين وكذلك تحقيق تمثيل شعبي حقيقي بحكم معرفة الناخبين الكاملة للمرشحين، كما أن هذا يسهل مهمة النائب المحلي في التوفيق بين إلتزاماته المختلفة⁽¹⁾ كما أنه يمكن أعضاء المجلس من دراسة المسائل والقضايا المطروحة عليه دراسة شاملة وكافية وكذلك حدوث الإنسجام والتفاهم بين أعضاء المجلس .

هذه الميزة الأخيرة انقلبت في الجزائر وأصبحت تعد من أهم العوائق التي تواجه المجالس الشعبية البلدية خاصة تلك التي تتكون من 7 أو 9 أعضاء، فهذا التقليل في عدد الأعضاء عوض أن يكون حافزا لتطوير البلدية أصبح عائقا خاصة أنه لايسمح بوجود تمثيل شعبي واسع داخل المجلس وكذلك أنه لا توجد أغلبية مهيمنة داخل هذه المجالس، ويرى فقهاء القانون أن تقليل حجم المجالس وعدد الأعضاء فيها إلى أقصى درجة يتعارض مع المبادئ الديمقراطية، زيادة على ذلك فإنه يؤدي إلى لامبالاة المواطن بالشؤون العامة وبالتالي عدم ثقته في كل مرة بممثليه الشرعيين مما سيؤدي حتما إلى رفضه التصويت في أي انتخابات أخرى قد تجرى وبالتالي انخفاض نسبة التصويت والإقبال يوم الإقتراع سيكون حتما منخفضا، مما قد يؤدي إلى عدم التمثيل الشرعي للمواطنين، كما أن هذا التقليل في عدد الأعضاء سيقصص من احتمالات تواجد الكفاءات والإستفادة من خدماته.

2 - المعايير المتبعة في تحديد مدة العضوية بالمجالس الشعبية البلدية :

تختلف الدول في تحديد مدة العضوية بالمجالس المحلية بسبب الإختلاف الموجود في كل دولة من حيث الجانب السياسي والإقتصادي والإجتماعي والثقافي، فهناك بعض الدول تتجه إلى جعل مدة العضوية طويلة حتى تصل إلى ست سنوات وبعضها الآخر يتجه إلى جعلها قصيرة فيحددها بسنتين فقط⁽²⁾

ولقصر مدة العضوية مزايا من بينها أنها تجسد مبدأ التداول على السلطة وفي سرعة دوران العضوية حيث تتيح الفرصة أمام أكبر عدد من المواطنين للمشاركة في تسيير الشؤون العامة، كما تسمح بإثارة اهتمام الناخبين بالشؤون المحلية وتوقظ هممة الأعضاء في تلبية طموحات المواطنين واحتياجاتهم⁽³⁾

أما من حيث العيوب فإنها تفوق مزاياها فقصر مدة العضوية يؤدي إلى عدم استقرار المجالس المحلية وإلى عدم استقرار المواطن من الناحية النفسية وكذلك فإنها لا تمكن الأعضاء من

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986، ص 85

(2) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 83

(3) محمد حسن عواضة، مرجع سابق، ص 166

دراسة المشاريع التنموية دراسة جدية ولا على التحضير لها بصفة دقيقة ولا تسمح باكتساب الخبرة، كما أن إجراء انتخابات بلدية لمدة قصيرة يكلف الدولة مصاريف مالية باهضة كما يشغل المسؤولين في الدولة في كل مرة للتحضير لهذه الانتخابات وبالتالي يكون خيار إطالة مدة العضوية أمرا حتميا ومع ذلك فهو لا يخلو من عيوب، فحقيقة أن طول مدة العضوية في المجالس الشعبية البلدية يؤدي إلى الإستقرار سواء بالنسبة للمواطن أو العضو المنتخب كما أنه يسمح للأعضاء بدراسة المشاريع التنموية دراسة دقيقة عن طريق وضع تخطيط استراتيجي لمستقبل التنمية في البلدية، كما أنها بالمقابل ومن الناحية الإقتصادية فإنه يقلص من تلك المصاريف والنفقات التي يتم منحها من أجل إعادة تنظيم الانتخابات .

أما من حيث العيوب فإن أهم عيب يشوب طول مدة العضوية هو أن طول المدة يؤدي إلى انتشار ظاهرة المحاباة والمحسوبية وإلى احتكار المسؤولية، وعليه فإنه ليس هناك معيار متفق عليه في تحديد المدة المثلى للعضوية بالمجالس المحلية لذلك تختلف الدول في التطبيق العملي لاختلاف الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، والمهم ألا تكون المدة طويلة إلى درجة تسمح للنائب بالإبتعاد عن ناخبيه وألا تكون قصيرة إلى درجة لا تمكنه من الإلمام بالشؤون المحلية إلا عند انتهاء مدة نيابته، وتعتمد بعض الدول كحل وسط إلى التجديد الجزئي لمجالسها من حين لآخر (1)

ولقد حدد المشرع الجزائري مدة العضوية في المجالس الشعبية بخمس سنوات، حيث نص القانون العضوي للانتخابات 07/97 في المادة 75 منه " ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات ..."

ولقد كانت مدة النيابة في المجلس الشعبي البلدي أربع سنوات في ظل قانون البلدية لسنة 1967 الصادر بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، حيث نصت المادة 33 منه على أن " تنتخب المجالس الشعبية البلدية لمدة أربع سنوات "

وإذا كان القانون الساري المفعول قد وفق إلى حد كبير في تحديد مدة النيابة في المجلس الشعبي البلدي فإنه لا يوجد نص يقيد المترشحين ويمنعهم من الترشح لكل فترة انتخابية فكان من الأجدر تحديد عدم إمكانية تجديد العضوية لأكثر من مرتين فهذا القيد، يجسد مبدأ الديمقراطية والتداول على عضوية المجالس الشعبية البلدية ويدخل عناصر جديدة تكون أكثر تفهما لتطور المجتمع وحاجياته مع إمكانية إدخال طرق جديدة في التسيير، كما أن إدخال مثل هذا القيد يحد

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 37

نوعا ما من ظاهرة التلاعب بأموال البلدية فالبقاء الطويل يؤدي إلى خلق جذور وعلاقات تؤدي في كثير من الأحيان إلى الإنعكاس السلبي على مصالح المواطنين والبلدية بصفة عامة (1).

الفرع الثاني : الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي

لقد وضع المشرع الجزائري مقاييس، ذات صبغة قانونية وأضيفت لها صفات شخصية، فقد حرمت بعض الفئات من تولي المسؤوليات النيابية كما بينت كيفية الترشح .

1- الشروط الواجب توافرها في المترشح :

في حقيقة الأمر أن هذه الشروط تعد تقليدية مقررة في جميع الأنظمة الانتخابية، فوفقا لما جاء به المشرع الجزائري فإن المواد 5 و6 و7 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 07/97 قد حدد شروط الناخب وحدد للمواطن سن 25 سنة حتى يتمكن من الترشح مع وجوب إثبات أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها، هذا الشرط الذي تم إدراجه بموجب القانون 13/89 المتعلق بالانتخابات إذ لا يعقل أن يتقلد مواطن ما مسؤولية نيابية وهو لا يزال مرتبطا بواجب الخدمة الوطنية .

كما اشترط القانون عدم إمكانية احتواء نفس القائمة الانتخابية على أكثر من مترشحين إثنين ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية، وإقحام مثل هذا الشرط هو استبعاد احتمال السيطرة على المجلس من قبل عائلة واحدة ومع ذلك هناك احتمال وصول مترشحين إثنين من نفس القائمة إلى الفوز بالعضوية في المجلس الشعبي البلدي .

مقابل هذه الشروط فقد حرمت المادة 98 من القانون العضوي 07/97 بعض الفئات من الترشح لإعتبرات موضوعية فيعد غير قابلين للانتخاب في المجالس الشعبية البلدية خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أوسبق أن مارسوا فيها وظائفهم :

- الولاية
- رؤساء الدوائر
- الكتاب العامون للولايات
- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات
- القضاة

(1) عيسى تولموت، مرجع سابق، ص 86

- أعضاء الجيش الوطني الشعبي
- موظفو أسلاك الأمن
- محاسبو الأموال البلدية
- مسؤولو المصالح البلدية .

إن حالات عدم القابلية كما هو واضح ليست مطلقة، حيث يمكن لهؤلاء المواطنين الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية خارج دائرة اختصاص ممارسة وظائفهم كما يمكنهم الترشح بنفس الدائرة التي مارسوا بها وظائفهم بعد مرور عام على توقفهم عن ممارسة تلك المهام.

2 - أنواع الترشيحات :

لقد أحدث المشرع نوعين من الترشيحات منذ تبني التعددية الحزبية، فالنوع الأول هو أن تكون قائمة المترشحين مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية والنوع الثاني أن يترشح أصحابها بصفة حرة وهي قائمة المترشحين الأحرار .

إن الهدف من ذلك تكريس مبدأ حرية التعبير وتوسيع الأطر الديمقراطية وعدم إجبار المواطنين الذين يرغبون في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية على الانخراط في الأحزاب السياسية، إلا أن المشرع اشترط على الأحرار تدعيم قوائمهم بتوقيع خمسة في المائة (5%) على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية على ألا يقل العدد عن مئة وخمسين (150) ناخبا وألا يزيد عن (1000) ناخب وهذا وفقا للمادة 82 من القانون العضوي 07/97 ولقد كانت هذه النسبة مرتفعة في القانون 13/89 حيث كانت تقضي المادة 66 بضرورة تدعيم القائمة بتوقيع 10 % على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية على ألا يقل العدد عن 50 ناخبا وألا يزيد عن 500 ناخب. بالإضافة إلى ذلك يجب أن تتضمن قائمة المترشحين للمجالس الشعبية البلدية عددا من الأشخاص يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن نصف عدد المقاعد المطلوب شغلها .

الفرع الثالث : توزيع المقاعد

لقد عالج القانون العضوي 07/97 المتعلق بالانتخابات كيفية توزيع المقاعد بعد انتهاء عملية التصويت وعملية فرز الأصوات فلقد نصت المادة 76 على أن توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى ولا تؤخذ في الحسبان عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وعليه فإن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات قد أخذ

بنظام التمثيل النسبي مع القوائم المغلقة وهو النظام الذي يقضي بتوزيع المناصب الانتخابية بين مختلف قوائم المترشحين حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة ودرجة النسبة المئوية التي يمثلها هذا العدد من مجموع الأصوات المعبر عنها وهذا خلافا لنظام الانتخاب بالأغلبية الذي يسمح للقائمة التي تحصل على أغلبية الأصوات بالفوز بجميع المقاعد المتنافس عليها وبذلك يحرم الأقليات من المشاركة في الحياة السياسية (1)

ونظام تعدد التمثيل النسبي المعتمد في انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية يتماشى ونظام تعدد الأحزاب ويكون سببا في تفكك المجالس المحلية بسبب النزاعات والخلافات التي قد تنشأ داخلها نتيجة تعدد الأحزاب وكثرة ممثليهم واختلافهم في الآراء ولقد أقصى قانون الانتخابات القائمة التي لم تحصل على نسبة 7 % من الفوز بأي مقعد في المجالس الشعبية البلدية، بمعنى أنه إذا لم تحصل القائمة على نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها بعد عملية الفرز، وهذه النسبة المئوية الدنيا التي تفسح المجال للقوائم الانتخابية للظفر بأحد المقاعد على الأقل .

وقد نصت المادة 77 على المعامل الانتخابي الذي يؤخذ في الحسبان وهو الناتج عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها حيث تحصل كل قائمة على عدد المقاعد بقدر عدد المرات التي تحصلت فيها على المعامل الانتخابي، وبعد توزيع المقاعد على القوائم التي تحصلت على المعامل الانتخابي ترتب الأصوات الباقية التي تحصلت عليها القوائم الفائزة بمقاعد والأصوات التي تحصلت عليها القوائم غير الفائزة بمقاعد حسب أكبر عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل منها، وتوزع باقي المقاعد بهذا الشكل. وعندما تتساوى الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر يمنح المقعد الأخير للمترشح الأصغر سنا، وهنا نتساءل عن المعيار المتبع لحل هذا الإشكال ولماذا تم اختيار المترشح الأصغر سنا وليس المترشح الأكبر سنا كما تم ذلك عند اختيار وتعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تساوي الأصوات وهذا وفقا لتعليمات وزارة الداخلية التي سناقشها في المبحث الثاني فيما يتعلق بالفرع الثاني المتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي .

وقد نصت الفقرة 2 من نص المادة 77 على إمكانية إنقاص عدد الأصوات المعبر عنها التي تؤخذ في الحسبان ضمن كل دائرة انتخابية عند الإقتضاء الأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي لم تحصل على نسبة 7 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، وسنوضح كل العمليات السابقة بهذا المثال الموافق لكل الاحتمالات .

لنفترض أنه لدينا مايلي :

(1) جمال يحيوي، مرجع سابق، ص 205

عدد الأصوات : 5000 صوت
عدد المقاعد المطلوب شغلها : 7 مقاعد
عدد القوائم : 5 قوائم .

أ	1550 صوت
ب	1550 صوت
ج	1415 صوت
د	250 صوت
هـ	235 صوت

أول عملية يتم القيام بها بعد فرز الأصوات هو حساب نسبة 7 % من الأصوات المعبر عنها حتى يتم التحقق من وجود أو عدم وجود قوائم إنتخابية حصلت أم لم تحصل على هذه النسبة . ويتم حساب نسبة 7 % بضرب عدد الأصوات في 7 وقسمتها على 100 .

$$350 \text{ صوت} = \frac{7 \times 5000}{100}$$

وبالتالي إذا وجدت قوائم لم تحصل على 350 صوت يتم إقصاؤها منذ البداية .

وفي المثال الذي لدينا هناك قائمتان لم تتحصلا على نسبة 7 % وهما القائمتان (د) و (هـ):

$$\begin{array}{r} \text{قائمة (د) } 250 \\ + \\ \text{قائمة (هـ) } 235 \\ \hline \end{array}$$

485 صوت

نقوم بطرح عدد الاصوات هذه من عدد الأصوات الكلية :

$$5000 \text{ صوت} - 485 \text{ صوت} = 4515 \text{ صوت}$$

وبالتالي أصبح لدينا عدد أصوات معبر عنها هي 4515 صوت .

الخطوة التالية هي حساب المعامل الانتخابي وهو عبارة عن قسمة عدد الأصوات المعبر عنها الأخيرة على عدد المقاعد المطلوب شغلها .

$$645 = 4515 \div 7$$

بعد ما تم الحصول على المعامل الانتخابي نقوم بقسمة عدد أصوات كل قائمة على المعامل الانتخابي .

القوائم المعنية هي القوائم (أ)، (ب)، (ج) فقط لأن القائمتان (د) و (هـ) تم إقصائها من البداية لأنهما لم تحصلا على نسبة 7 % .

$$(أ) : 1550 \div 645 = 2 \text{ والباقي } 260 \text{ صوت}$$

$$(ب) : 1550 \div 645 = 2 \text{ والباقي } 260 \text{ صوت}$$

$$(ج) : 1415 \div 645 = 2 \text{ والباقي } 125 \text{ صوت}$$

وبالتالي تحصل كل قائمة على مقعدين، ويبقى مقعد واحد شاغر، في هذه الحالة نطبق قاعدة الباقي الأقوى .

فلاحظ أن القائمة (ج) غير معنية بالمقعد المتبقي كون باقي الأصوات لديها هو أقل من باقي أصوات القائمتين (أ) و (ب) المتساويين فنكون أمام حالة تساوي نطبق من أجلها قاعدة المترشح الأصغر سنا.

وبالتالي فإن المترشح الثالث في القائمة لكل من القائمتين (أ) و (ب) يتنافسان من أجل الحصول على هذا المقعد ويفوز به الأصغر سنا منهما .

ولكن ماذا لو كان المترشحين الإثنين لهما نفس تاريخ الميلاد ؟

إن هذا الإشكال لم يتعرض له المشرع الجزائري وهي حالة يمكن حدوثها في أي مجلس بلدي منتخب، هذه الحالة تبقى دون حل في ظل عدم وجود نص ووجود فراغ قانوني، والمسألة غير متوقفة فقط على هذا الطرح ولكن المثال السابق يعالج مسألة توزيع سبع مقاعد وقد تم توزيع 6 مقاعد بالتساوي والمقعد الأخير هو محل منافسة بين القائمة (أ) والقائمة (ب)، فحالة وجود مترشحين إثنين لهما نفس تاريخ الميلاد هي مسألة في غاية الصعوبة وما سينجر عنها من نتائج، تجعل المقعد الأخير هو الفيصل في تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي، فمن سيؤول إليه المقعد الأخير ستكون له أغلبية المقاعد .

المبحث الثاني : أثر التعددية الحزبية على عمل البلدية

لقد جاء القانون 90-08 في ظل ظروف متميزة، وبعد التحول السياسي والاقتصادي وبعد صدور دستور 1989 وانفصال علاقة الحزب مع الدولة⁽¹⁾.

ولقد صدر قانون البلدية 90 - 08 في 12 رمضان 1410 الموافق ل 7 أفريل 1990 من أجل تأكيد وتكريس مبدأ التعددية الحزبية وكذلك حتى يكون الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي ومشاركة المواطن الجزائري في إدارة شؤونه العامة من خلال المجالس الشعبية البلدية المنتخبة .

ولقد جاء في مقدمة هذا التشريع الجديد آنذاك على لسان الأمانة العامة للحكومة أهمية هذا القانون من خلال توفير حاجات المواطن اليومية في اتصالاته مع السلطات العمومية وفي التعبير السليم عن احتياجاته الحقيقية وتقديم مطالبه المشروعة لا سيما على صعيد البلدية .

وإن دعم صلاحيات الجماعات المحلية وترشيدها وتوضيحها خاصة البلدية منها، وتعزيز سلطات المنتخبين المحليين واختصاصاتهم وتسيير رقابة الهيئة الناخبة وإقامة أجهزة تنفيذية ميدانية للتكفل باحتياجات المواطن على أحسن وجه وهي النقاط المتجلية من خلال هذا القانون المذكور.

إن صدور هذا القانون سنة 1990 يعد نقلة قانونية متميزة فلقد كان قانون البلدية وإن اعتبر قديما تجاوزه الزمن في الوقت الحالي، في طليعة القوانين الدولية الخاصة بالبلدية وهذا بشهادة خبراء دوليين وأعضاء من المجلس الدستوري وقضاة من مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾

لكن رغم ذلك فإن هذا القانون أصبح في الوقت الحالي محلا للانتقاد وخاصة وأنه لا يتساير مع المعطيات وعناصر البيئة المحلية الوطنية والدولية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والأمنية والعلمية التكنولوجية، فالإصلاحات التي تعرفها بلادنا تفرض على كل المؤسسات والهيئات والإدارات والمتعاملين والشركات والأفراد ضرورة معرفة بعدها الحقيقي ومبادئها الأساسية وأهدافها الإستراتيجية ووسائلها التقنية منها والقانونية وأطوارها التنفيذية ومختلف المتدخلين على أي مستوى كان المكلفين والمهتمين بتطبيق مبادئ هذه الإصلاحات من أجل التأقلم مع الواقع الذي هو في طور التبلور والإستعداد للبقاء لمواجهة تحدياته المتعددة الأشكال⁽³⁾

(1) بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير،

فرع إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2000 - 2001، ص 118

(2) دحوولد قابلية، "الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الاول، ديسمبر 2003، ص

86

(3) العمري بوحيط، البلدية إصلاحات مهام وأساليب، دار النبا للطباعة والنشر، ص 06 .

وعليه أصبح من الضروري التحكم في إفرازات وآثار الأزمات والأحداث الكبرى لعمليات التحول والتغيير السياسي والاجتماعي والإقتصادي التي تقود الدولة الجزائرية منذ أمد وتأثيرات الأزمة الوطنية التي عرفها المجتمع الجزائري خلال العشرية الأخيرة من القرن العشرين الماضي والتغلب عليها بالبصيرة الواضحة من خلال عملية التشخيص والتحليل والإستنتاج لهذه البيئة المتفاعلة والمؤثرة في نظام البلدية تنظيما ونشاطا ورقابة .

وفي هذا الإطار تم طرح مشروع تمهيدي متعلق بالبلدية في جوان 1999 وتم مناقشته في العديد من الندوات إلا أنه ورغم مرور أكثر من خمس سنوات من اقتراح هذا المشروع إلا أنه لم يتم إصداره لحد الآن.

وفي هذا المبحث سيتم التركيز على هيئات المجلس الشعبي البلدي من خلال التعرض لكل من المجلس الشعبي البلدي بإعتباره كهيئة مداولة ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره على رأس الجهاز التنفيذي،محاولين التعرض لنصوص القانون 90-08 والتصدي لها عن طريق التحليل وفي نفس الوقت ما أتى به المشروع الجديد لقانون البلدية، ثم ننتقل إلى تنظيم أجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية، فلقد تم تجميد القانون 90 - 08 بعد الإنتخابات المحلية الأولى لسنة 1991، وتم العودة إلى العمل به بعد الإنتخابات المحلية لسنة 1997، وأخيرا نعالج نقطة ثالثة متعلقة بمنصب الأمين العام للبلدية ووضعيتها في مجلس بلدي منتخب وما أتى به المشروع الجديد من صلاحيات جديدة لهذا المنصب .

المطلب الأول : قانون البلدية 08/90 وتأثيراته المختلفة

طبقا لنص المادة 13 من قانون البلدية، يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي

يشرف على إدارة البلدية جهازمنتخب يمثل جهاز المداولة والجهاز الأساسي في البلدية والوسيلة الرئيسية لتحقيق اللامركزية وتجسيد مبدأ المشاركة الجماعية وأداة لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي وخاصة بعد التغييرات السياسية والتعددية الحزبية التي عرفتها الجزائر⁽¹⁾

(1) بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 118

وهذا المجلس يتألف من عدد يتراوح ما بين 07 أعضاء إلى 23 عضوا حسب البلديات والتعداد السكاني بها لمدة 5 سنوات ينتخبون من قبل سكان البلدية بالإقتراع العام المباشر والسري الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية السابق ذكرها.

وما يمكن ملاحظته بصفة جلية أن القانون 90-08 لم يعط امتيازاً لأي فئة من فئات المجتمع على حساب أخرى خلافاً للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين، ومن جهة أخرى زال عهد احتكار وضع القائمة الانتخابية من قبل الحزب في ظل النهج الإشتراكي وفي ظل أحادية الحزب والعلاقة الغير عادية بين الإدارة والحزب، أما الآن فقد أصبحت هناك حرية مطلقة للترشح إما ضمن إطار حزب سياسي ينتمي إليه الشخص سياسياً وإما في إطار حر بشرط توفر الشروط التي يحددها القانون وهذا ما أراد المشرع تأكيده بحيث جعل من المجلس الشعبي البلدي إطاراً للتعبير عن الديمقراطية محلياً وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العمومية.⁽¹⁾

1 - تشكيل المجلس :

يجتمع المجلس إلزامياً في دورة عادية كل ثلاثة أشهر أي أربعة دورات عادية في السنة ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك بطلب من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو ثلث الأعضاء .

ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء، وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الإستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين .

وتكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني إمكانية حضور المواطنين لجلسات المجلس، وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعدة المداولات .

ورغم أنه ليس لهذا الحضور الحق بالتدخل في النقاش والتداول فإنه من الناحية العملية فإن 90% من المجالس المنتخبة يرفض أعضاؤها ورئيسها حضور المواطنين بأي شكل من الأشكال، ويجدون في كل مرة نفس الحجة لحرمان المواطنين من متابعة مصالح بلديته والمصلحة العامة عموماً وهي أن المداولات متعلقة بمسائل سرية وتتعلق بفحص حالات المنتخبين أو بمسائل

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2001، ص 131

مرتبطة بالأمن وهذا ما يتعارض مع مبدأ تأطير التشاور المحلي وتعزيز الديمقراطية المحلية وكذلك مع مبدأ تقريب الإدارة للمواطن ومبدأ الرقابة الشعبية .

وفي خصوص تشكيل المجلس الشعبي البلدي فإن المجلس يستطيع أن يكون من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة تتضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس . وقد يصعب تشكيل هذه اللجان خاصة في البلديات التي لا تحصل على الأغلبية من حيث التشكيل من حزب معين، ولكن رغم ذلك فإنه هذه اللجان تنشأ بموجب مداوات المجلس الشعبي البلدي خاصة وأن المشرع الجزائري في قانون البلدية لم يحدد نص يمنع إمكانية الجمع بين عضوية لجنيتين وقد حددت المادة 24 من قانون البلدية اللجان الدائمة وهي :

– لجنة الإقتصاد والمالية .

– لجنة التهيئة العمرانية والتعمير

– لجنة الشؤون الإجتماعية والثقافية .

أما اللجان المؤقتة فقد خول القانون لأعضاء المجلس البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كأن تباشر مثلا مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أوتجاوزاتها على مستوى مصلحة تابعة للبلدية وغيرها .

ويمكن حسب قانون البلدية أن تؤسس لجنة مشتركة بين البلديات تتألف من منتخبى المجالس الشعبية البلدية للبلديات المعنية عند عدم وجود مؤسسة مشتركة بين البلديات مشكلة منها ومكلفة بتسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة وإدارتها⁽¹⁾

وبالتالي يمكن لبلديتين أو أكثر تأسيس وسيلة مشتركة سواء عن طريق مؤسسات عمومية أولجان بلدية مشتركة مهمتها الأساسية تسيير الأموال والحقوق المشاعة بين هذه البلديات ولقد نظم المرسوم 86-266 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986 المسائل المتعلقة بالتضامن بين البلديات فيما يخص مصلحة الأموال المشتركة للجماعات (FCCL) وهوقاعدة مشتركة بين الجماعات المحلية، وهذا مايشكل مؤسسة عمومية ذات جناح إداري ذات شخصية معنوية واستقلال مالي⁽²⁾

2 - اختصاصات المجلس الشعبي البلدي :

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والإختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والإقتصادية والإجتماعية السائدة بالدولة، ويقوم النظام التأسيسي في ظل

(1) المادة 11 من القانون 90 - 08

(2) Lahcen Seriak , L'organisation et le fonctionnement de la commune , Enag , edition , Alger 1998 , P 15

دستور 1989 على اختيارات سياسية واقتصادية مغايرة لتلك التي قد انبنى عليها النظام السابق وهو ما انعكس على محتوى القانون البلدي رقم 08-90⁽¹⁾

ويمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم ففي مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصاءات الإجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية .

ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية، وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون⁽²⁾

وأوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة وكذلك تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية .

ولقد صدر القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير وقد اشتمل على جميع الضوابط القانونية والإجراءات والشروط والمقاييس التقنية الواجب اتخاذها في مجال التهيئة والتعمير . ولقد ألغى هذا القانون العديد من النصوص التشريعية التي صدرت سابقا منها قانون 02-82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء⁽³⁾

وبهدف المحافظة على البيئة أوجب القانون استصدار قانون ترخيص من المجلس الشعبي البلدي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية، وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة والغير مغطاة على اختلاف أنواعها وفي مجال الضبط أنط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لاتعود إلى هيئات أخرى والمتمثلة أساسا في مصالح الأمن .

ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق معالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب ومكافحة ناقلات الأمراض المعدية كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية .

(1) محمد الصغير بعلبي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 145

(3) لكحل أحمد، دور الجماعات المحلية في مجال حماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية، جامعة

الجزائر، 2001-2002، ص 53

ولقد بين المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي أن ترابنا الوطني يعاني من اختلالات خطيرة في توزيع السكان وإقامة النشاطات بالرغم من التوصيات المتكررة فإن التراب الوطني لا يزال يعرف فوارق جهوية واختلالات قطاعية ويعاني في نفس السياق من اعتداءات متعددة مضرّة بمواردها الطبيعية النادرة وبالبيئة مجملها وعليه لابد من رد الاعتبار للبلديات بإعتبارها الجماعات القاعدية وباعتبارها المنشط الرئيسي للتهيئة العمرانية والتنمية .

أما في المجال الإجتماعي فقد أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة باتباع كل اجراء من شأنه التكفل بالفئات الإجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، وألزام البلدية بإنجاز مراكز صحية وقاعات للعلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية، كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل اجراءات من شأنها تسهيل عملية النقل المدرسي، وفي مجال السكن تكلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الإشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري (1)

وفي المجال المالي يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية مادة بمادة وبأبواب. ومما لاشك فيه فإن البلديات في الجزائر منذ إعادة التقسيم سنة 1984 وتحول عدد البلديات من 741 بلدية إلى 1541 بلدية، بالإضافة إلى الحالة الأمنية التي كانت تعيشها الجزائر في العشرية الأخيرة وهي تتخبط وتعاني من نقص فادح في الموارد المالية .

ولقد أشرنا سابقا إلى نظام التضامن المحلي المتجسد في تأسيس مصلحة الأموال المشتركة للجمعيات (FCCL)، حيث أصبح هذا النظام غير متكيف مع الواقع حاليا، فهو معتمد على مركزية مفرطة للأموال المحلية وبالتالي فإن هذا النظام يعاني ثقل الإجراءات وتعدد في صياغة وتحديد القواعد لمختلف التدعيمات ولهذا السبب يجب إصلاحه .

وعليه فإن إنشاء نظام تضامني على المستوى المحلي جدير بأن يستجيب بصفة جيدة لمتطلباتنا من أجل توزيع أفضل للموارد الضريبية لأن هذا الأخير بإمكانه أن يقدر الإحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة وبالتالي الإفضاء إلى عدالة وإنصاف في مجال توزيع الموارد (2)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 146

(2) محمد عبدوودريالة، "الإصلاح الضريبي"، الفكر البرلماني، العدد 3، جوان 2003، الجزائر، ص 125

ورغم وجود الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يقوم بتأمين التضامن المالي بين الجماعات المحلية وخاصة البلدية منها، إلا أن الواقع لا يسمح لهذا الصندوق القيام بمهمته كاملة بسبب معايير التوزيع⁽¹⁾.

إن هذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية أصبحت تدخلاته محصورة في النفقات الأمنية وبدرجة أقل في التوازن الميزانوي للبلديات العاجزة التي يقارب عددها 1300 من جملة 1541 بلدية التي تضمها البلاد ولكن بعد تحسين الوضع الأمني أصبح لا بد أن يكون مصدرا لتمويل الإستثمارات⁽²⁾

أما عن المجال الإقتصادي فإنه يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الإقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية .
ولقد أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية .

الفرع الثاني : رئيس المجلس الشعبي البلدي :

1 - إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 13 الهيئة الثانية المكونة للبلدية بعد المجلس الشعبي البلدي، ولقد حددت المادة 48 من قانون البلدية كيفية إختيار الرئيس حيث يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي ويتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع، يعين الرئيس للمدة الإنتخابية للمجلس الشعبي البلدي .

في حقيقة الأمر قانون البلدية لم يشر إلى طريقة إختيار الرئيس، ولقد أثارت هذه المادة العديد من التساؤلات وهي محل انتقاد كبير .

إن المادة 48 من قانون البلدية نصت فقط على حالة واحدة يمكن من خلالها إختيار الرئيس وهي حالة وجود قائمة حازت على أغلبية المقاعد، ولكن ماذا لو لم توجد أي قائمة حازت على الأغلبية فكيف يتم إختيار الرئيس ؟

(1) رايح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 81

(2) الطيب ماتلو، "التنمية المحلية معاينات وآفاق"، مجلة الفكر البرماني، العدد الرابع، أكتوبر 2003، الجزائر، ص 126

بمعنى آخر إذا كانت لدينا بلدية مثلا ذات 9 مقاعد ونالت 3 قوائم هذه المقاعد بتوزيع متساوي أي لكل قائمة 3 مقاعد، فمن سيكون الرئيس في هذه الحالة ؟

إن هذه الحالة تم حدوثها فعلا على الإنتخابات المحلية لسنة 1997 في العديد من البلديات وكذلك حتى في الإنتخابات المحلية لسنة 2002 .

إن هذا الفراغ القانوني في قانون البلدية وبالضبط في المادة 48 منه لا نجده في قانون الولاية الذي عالج هذا الأمر حيث يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي بالإقتراع السري وبالأغلبية المطلقة وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الإقتراع تجرى دورة ثانية ويتم الإختيار بالأغلبية النسبية . وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المترشحين سنا .

إن هذا الأمر يثير التساؤل التالي، لماذا تجاهل المشرع الجزائري في المادة 48 من قانون البلدية التطرق بالتفصيل لكيفية اختيار الرئيس كما تم ذلك في قانون الولاية في المادة 25 من اجل تفادي هذا الإشكال رغم أن كل من القانونين صدرا في نفس التاريخ ونفس السنة .

ولقد تداركت وزارة الداخلية والجماعات المحلية هذا الفراغ وأصدرت التعليمات رقم 2342 تؤكد فيها أنه في حالة تساوي الأصوات يتم اختيار المترشح الأكبر سنا .

وفي هذا السياق نتساءل لماذا اعتمد القانون العضوي 07/97 المتعلق بالإنتخابات في توزيع المقاعد وعند حصول تساوي في عدد الأصوات التي حصلت عليها قائمتان أو أكثر من أجل الفوز بالمقعد الأخير على معيار اختيار المترشح الأصغر سنا ؟ بمعنى آخر لماذا اختارت وزارة الداخلية والجماعات المحلية معيار كبر السن من أجل اختيار المترشح الأكبر سنا في حالة تساوي الأصوات ؟

إذا كان الهدف من اختيار هذا المعيار هو وصول المترشح الأكبر سنا لتقلد منصب رئيس المجلس الشعبي كونه الأكثر نضجا ووعيا فإنه نقول أن هذا الإختيار وهذا الأساس المتبع يتنافى ومبدأ المساواة، فهذا الحل غير منطقي ولا يعبر عن ديمقراطية حقيقية لأن كبر السن غير مرتبط لا بالنضج ولا بالمؤهلات، فيمكن بل كثيرا ما يحدث أن يكون المترشح الأصغر سنا أكثر كفاءة وذمؤهلات علمية تؤهله لأن يكون رئيسا في حين قد يكون المترشح الأكبر سنا لا يحمل أي مؤهلات أو أي مستوى، فقانون الإنتخابات لم يحدد أي شرط في المترشح، وبالتالي نرى أنه كان الأجدر بالمشرع اعتماد معيار المؤهلات كحل في هذه الحالة أوتباع طريقة أو حل آخر والمتمثل في الإعتماد على باقي الأصوات المتبقية بعد عملية توزيع المقاعد حيث يعهد برئاسة المجلس الشعبي البلدي في حالة عدم وجود قائمة نالت أغلبية الأصوات إلى القائمة التي يكون باقي أصواتها التي لا يشكل عددها قيمة المقعد بل أقل منه الأكبر مقارنة بالقوائم الأخرى .

إن هذا الحل في حقيقة الأمر يتماشى ومبدأ المساواة ويرضي كافة الأحزاب السياسية لأنه من غير المعقول عدم الإعتماد على هذه الأصوات المتبقية في حين هي تعبر عن عدد هام من أصوات المواطنين وبالتالي ستشارك هذه الأصوات في تحديد القائمة التي ستنال الأغلبية وسيكون الرئيس المختار جديرا بهذا المنصب أي منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بدلا من وصوله إلى هذا المنصب بإعتباره الأكبر سنا .

2 - إختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيسا للهيئة التنفيذية للبلدية ونظرا للمهام الكثيرة التي تنتظر رئيس المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر يختارهم بنفسه ويعرضهم على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليهم على أن لا يتجاوز عددهم ما يلي⁽¹⁾

إثنان (02) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 7 إلى 9 منتخبين

ثلاثة (03) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 إلى 15 منتخب

أربعة (04) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 منتخب

ستة (06) بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخب

ويتميز قانون البلدية بكونه منح اختصاصات واسعة جدا للبلدية بالنسبة لرئيسها الذي يمثل البلدية من جهة وفقا للمواد من 58 - 66 وباعتباره ممثل للدولة في المواد من 67-80 ويتضح من تحليلها أن مهامه باعتباره ممثل للدولة تفوق مهمته بإعتباره ممثل للبلدية مما يؤدي إلى تداخل هذه الإختصاصات التي قد تؤدي في الكثير من الأحيان إلى غياب المجلس كهيئة منتخبة⁽²⁾

وعليه فإن مجمل الإختصاصات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي تتمحور في اتجاهين بعضها يمارسها بوصفه سلطة محلية أي ممثلا للجماعة القاعدية ويكون خاضعا بصددتها لمجرد رقابة خفيفة المتمثلة في الوصاية الإدارية، ويمارس بعضها بوصفه سلطة لعدم التركيز الإداري أي ممثلا للدولة ويكون خاضعا حينها للسلطة الرئاسية التي يمارسها عليه رؤساؤه في السلم الإداري ابتداء من الوالي إلى الوزراء المعنيين⁽³⁾

(1) المادة 50 من القانون العضوي 97-07

(2) مصطفى دريوش، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، 2003، ص 47

(3) مسعود شيهوب، "إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر،

(أ) اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعتباره ووصفه كسلطة محلية :

على الرغم من أن الفقرة الأخيرة من المادة 47 من القانون البلدي تتحدث عن الهيئة وليس عن الرئيس فقط بقولها " تكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي " على الرغم من ذلك فإن مهام التنفيذ تبقى حصرية للرئيس وليست جماعية إلا في حدود بعض الإستثناءات الطفيفة لسبب بسيط يستشف من صلب القانون نفسه، ألا وهو عدم إلزامية لجوء الرئيس لمساعدة نوابه . هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن إنابة الرئيس كذلك نائباً أو منتخبا للقيام ببعض مهامه جوازية وإذا تمت فإنها تكون تحت مسؤوليته .

إن القانون البلدي القديم كان مطبوعاً أكثر بخاصية مبدأ الجماعية في تنفيذ القرارات البلدية وهكذا كانت المادة 129 منه تنص على أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي القرارات البلدية في اجتماع المجلس التنفيذي كما يتخذ أي إجراء يتعلق باختصاصه .

وعموماً فإن اختصاصات رئيس المجلس بوصفه سلطة محلية متعددة ومتنوعة يمكن إيجازها فيمايلي : (1)

- استدعاء المجلس الشعبي البلدي للإلتقاء
- تحضير جدول أعمال المجلس
- رئاسة الجلسات وإدارة المناقشات
- إعداد وتنفيذ الميزانية البلدية
- تمثيل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية وتمثيلها في كل التظاهرات والإحتفالات
- يقدم بإسم البلدية وتحت مراقبة المجلس جميع الأعمال الخاصة للمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها .
- إبرام العقود والصفقات وقبول الهبات والوصايا .
- إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بالأشغال البلدية والإشراف على حسن تنفيذها
- رفع الدعاوى لصالح ولحساب البلدية وتمثيلها أمام القضاء .
- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية
- السهر على صيانة المحفوظات
- تسيير موظفي البلدية
- تسيير إيرادات البلدية والإشراف على المحاسبة البلدية وهو الأمر بالصرف .

(1) المواد من 58 - 66 من القانون 90 - 08

- يقوم رئيس المجلس بتصيب المرافق العمومية البلدية ويسهر على حسن سيرها .

2) اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للدولة وسلطة لعدم التركيز :

إن اختصاصات رئيس المجلس بإعتباره ممثلاً للدولة هي إختصاصات حصرية يمارسها لوحده بعيدا عن أية مشاركة من المجلس أونوابه، بإستثناء اختصاص الحالة المدنية والعمليات المتعلقة بالتصديق على الوثائق (1)

ففي مجال الضبط الإداري ومنذ صدور قانون البلدية 90-08 أصبح الضبط الإداري نشاطا قوميا كما هو الحال في فرنسا، يمارسه رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ممثلاً للدولة، فلقد نصت المادة 69 الفقرة الثانية على أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية .

وعلى العموم يقوم رئيس المجلس لأجل الحفاظ على السكينة، الصحة العامة والأمن العام ودون إهمال واجب حماية الحريات الأساسية بما يلي :

- المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع

الأشخاص

- منع الإعتداء على الراحة العمومية .

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات والطرق

العمومية

- الأمر في حالة الإستعجالات بهدم الجدران والبناءات والمباني المتداعية .

- اتخاذ الإحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها .

- منع إطلاق الحيوانات المؤذية والضارة

- السهر على نظافة المواد الإستهلاكية المعروضة للبيع

- تأمين نظام الجنائز والمقابر

- ضبط نظام الطرق الواقعة في تراب بلديته

- في مجال الحماية المدنية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يسهر على تنفيذ التدابير

الوقائية والإحتياطية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن يقع فيها أي حادث أونكبة أوحريق .

(1) مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 18

- الأمر بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها ظروف حالة الخطر الجسيم والداهم ويعلم الوالي فورا بذلك .
- السهر على تنفيذ اجراءات الإحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعاف وكل مهمة منوطة به بموجب القوانين واللوائح .
- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعاف وكل مهمة منوطة به بموجب القوانين واللوائح.
- كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية وتتمثل مهامه في هذه الحالة حسب المادتان 12، 13 من قانون الإجراءات الجزائية في البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها مالم يبدأ تحقيق قضائي، أما عند إفتتاحه فعلى جهات الضبط القضائي تنفيذ تفويضات جهات التحقيق وتلبية طلباتها .
- كما يتمتع أيضا رئيس المجلس الشعبي البلدي بإختصاصات أخرى متنوعة فهو يعمل على نشر وتنفيذ القوانين واللوائح في إقليم البلدية ويأمر بإتخاذ إجراءات على المستوى المحلي خاصة المسائل التي يخضعها القانون لمراقبته وسلطته أي القيام بأية مهمة تناط به بموجب القانون .
- كما يقوم رئيس المجلس بنفسه أو بواسطة نوابه بما يلي :
- تسليم مختلف شهادات إثبات الحالة والتصديق على الوثائق والإمضاءات.
- إعداد القوائم الإنتخابية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإنتخابات.
- المشاركة في عملية الإحصاء الديمغرافي للسكان .
- الإحصاء السنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية، المولودين في البلدية أو المقيمين بها ويقوم كذلك بضبط بطاقة الخدمة الوطنية .
- ويتضح من خلال ما سبق أن اختصاصات رئيس المجلس الشعبي بوصفه ممثلا لسلطة مركزية أي يتمتع بصورة عدم التركيز قد توسعت منذ صدور القانون البلدي 90-08 وكمثال فقد أصبح إختصاص الضبط الإداري بما يتضمنه من نشاطات متنوعة من الإختصاص القومي الذي يمارسه رئيس المجلس بوصفه سلطة لا تركيزية عكس ما كان عليه سابقا (1)

(1) مسعود شيهوب، إختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 20

المطلب الثاني : تنظيم أجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية

لقد تم صدور قانون البلدية 90-08 في 7 أفريل 1990، أي بعد صدور دستور 1989 وتبني التعددية السياسية، ولكن هل تم تطبيق هذا القانون منذ صدوره إلى يومنا هذا بشكل نظامي وبصورة عادية ؟

الملاحظ للتطورات التي حدثت في الجزائر بدأ من أول انتخابات محلية تعددية يرى أن تنظيم جهاز البلدية عرف العديد من التغيرات سببها الأزمات السياسية والإقتصادية التي مرت بها البلدية فقد مرت الجزائر بحالة طوارئ وصراعات سياسية وأمنية جعل التنظيم الإداري للبلدية في حالة عدم استقرار وتغير دائمين .

الفرع الأول : المجلس البلدي المؤقت

إن المجلس البلدي المؤقت هو الجهاز المسير للبلدية خلال المرحلة الإنتقالية التي امتدت من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، فقبل انتهاء الفترة الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية في 12 ديسمبر 1989 صدر قانون 89-17 المؤرخ في 11 ديسمبر 1989 يتضمن تأجيل الانتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية والذي نص في مادته الأولى خلافا لأحكام المادة 61 من القانون 89-13 المتعلق بالانتخابات وهذا بصفة استثنائية، تجرى الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي تنتهي فترتها النيابية يوم 12/12/1989 خلال السنة أشهر التي تلي هذه الفترة النيابية. ولقد أتى هذا التأجيل لإتاحة الفرصة للأحزاب السياسية التي كان أغلبها في بداية التكوين ليتهيؤوا للمشاركة في أول انتخابات تعددية على المستوى المحلي⁽¹⁾

وتفاديا للفراغ الذي قد يحدث في تسيير البلديات أثناء هذه المرحلة الإنتقالية، وضع القانون 89-17 جهاز تسيير به البلدية خلال هذه المرحلة وهو المجلس البلدي المؤقت .

يتكفل بإدارة هذا المجلس البلدي المؤقت عدد من الأعضاء يتراوح عددهم ما بين 3 و5 أعضاء من بينهم الرئيس، وما يهم في هذا المجلس أن صيغته تعتمد على مبدأ التعيين الإداري لأعضاء هذا المجلس بحيث ينص المرسوم التنفيذي رقم 89-213 بأن تعيين أعضاء المجلس البلدي المؤقت بما فيهم الرئيس يكون بقرار من الوالي، ويتم انتدابهم قانونا إذا كانوا أجراء وإلا يتم

(1) عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، د م ج، الجزائر، 1995، ص 110

توظيفهم بصفة تعاقدية، مما يلقي مسؤولية ثقيلة على عاتق الإدارة في إختيار العناصر التي تشكل هذا المجلس. (1)

أما بالنسبة لمدينة الجزائر فقد صدر المرسوم التنفيذي 89-232 ليحدد كيفية تعيين المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر الذي يتكون من ممثل واحد لكل بلدية من البلديات المكونة لهذا التجمع .

ولقد حدد القانون 89-17 اختصاصات هذا المجلس البلدي المؤقت (2)

وتجب الملاحظة أن القرارات التي يتخذها المجلس البلدي المؤقت أي المداولات، تخضع لإجراء المصادقة من طرف السلطة الوصائية .

الفرع الثاني : المندوبية التنفيذية البلدية

بعد إجراء أول انتخابات محلية تعددية في 12 جوان 1990 وفشلها لظروف سياسية وبعد استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992 وإنشاء المجلس الأعلى للدولة بتاريخ 14 جانفي 1992 وبناء على الصلاحيات التي خولت الي رئيسها بموجب المداولة رقم 92-01 المؤرخة في 19 جانفي 1992 وخاصة منها الامضاء على كل القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء صدر مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 وتضمن إعلان حالة الطوارئ . وقد جاء في المادة الأولى من هذا المرسوم بأن تعلن حالة الطوارئ مدة 12 شهرا على امتداد كامل التراب الوطني ابتداء من 9 فيفري 1992، وقد مددت هذه المدة إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06/02/1993.

ولقد كان لإعلان حالة الطوارئ آثار سريعة على مصير المجالس الشعبية البلدية لاسيما تلك المسيرة من منتخبى الجبهة الإسلامية للإنقاذ واستنادا للمادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92

فإنه عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائرة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصائية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخابات .

(1) ناصر لباد، "الأجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية"، مجلة الإدارة، المجلد 9، العدد 1، مركز التوثيق والبحوث الإدارية،

الجزائر، 1999، ص 117

(2) المادتين (2) و(4) من القانون 89-17

وتجدر الملاحظة أن حل المجالس الشعبية البلدية لم يكن بصفة شاملة وإنما كان بصفة تدريجية حيث صدرت عدة مراسيم تنفيذية على مدى 4 سنوات تم بموجبها حل كل المجالس الشعبية البلدية المسيرة من طرف الجبهة الإسلامية للإنقاذ وهي⁽¹⁾

- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 142 مؤرخ في 11/04/1992 (ج ر 27)
- المرسوم التنفيذي رقم 92 - 436 مؤرخ في 30/11/1992 (ج ر 85)
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 56 مؤرخ في 27/02/1993 (ج ر 13)
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 106 مؤرخ في 05/05/1993 (ج ر 30)
- المرسوم التنفيذي رقم 93 - 128 مؤرخ في 29/05/1993 (ج ر 36)
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 05 مؤرخ في 02/01/1994 (ج ر 01)
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 49 مؤرخ في 26/02/1994 (ج ر 01)
- المرسوم التنفيذي رقم 94 - 238 مؤرخ في 10/08/1994 (ج ر 52)
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 63 مؤرخ في 22/02/1995 (ج ر 12)
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 91 مؤرخ في 25/03/1995 (ج ر 18)
- المرسوم التنفيذي رقم 95 - 162 مؤرخ في 06/06/1995 (ج ر 32)⁽²⁾

وبمجرد حل أي مجلس شعبي بلدي يتم تعويضه بنظام المندوبية التنفيذية إذا وقع حل المجلس خلافا لما نصت عليه المادة 36 من قانون البلدية 08/90، إذ تنص على أن المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل وتقتصر سلطات هذا المجلس المؤقت على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها وتنتهي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد، وتجري انتخابات جديدة في مهلة أقصاها 06 أشهر من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل مع مراعاة أحكام المادة 79 من القانون رقم 13/89 المتضمن قانون الانتخابات الذي يحدد تنظيم هذا المجلس وتشكيلته وشروط عمله عن طريق التنظيم .

وبالتالي فقد تم استبعاد العمل بالمادة 36 من قانون البلدية وتم تجميد القانون 08-90، بحجة حالة الطوارئ التي تعيشها البلاد فقد تنبأت السلطات العمومية أن الخلل الذي ستعرفه البلديات المعينة في سيرها سيكون طويل المدى، وبذلك لا يمكن تعويضها بالمجالس المؤقتة ذات

(1) ناصر لباد، البلدية في الحالات الإستثنائية، مرجع سابق، ص 123

(2) أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر،

الدور المحدود والمقتصر على الأعمال الجارية في الإدارة وأخذ القرارات التحفظية المستعجلة، لأن ذلك سيعرقل السير الحسن للبلديات المعنية أويوقف نشاطها نهائياً⁽¹⁾ مع العلم أنه صدر نص تطبيقي لنص المادة 36 هو المرسوم 90-344 المؤرخ في نوفمبر 1990 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت .

وفيما يخص تنظيم وتسيير المندوبيات التنفيذية فقد نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-149 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية على أنه تحل المجالس الشعبية البلدية المحددة قائمتها في الملحق في إطار أحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 المذكور أعلاه وتعوض هذه المجالس بمندوبيات تنفيذية تشتمل على ما يلي :

03 أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 50000 نسمة فأقل

04 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50001 إلى 100000

نسمة

05 أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100000 نسمة

أما المندوبيات التنفيذية في البلديات المنظمة في شكل قطاعات حضرية تضم عدد من الأعضاء بعدد القطاعات الحضرية .

ويرأس كل مندوبية تنفيذية عضومن أعضائها المعينين من قبل الوالي، ويتولى رئيس المندوبية التنفيذية نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي كما تخضع لنفس إجراءات الرقابة الوصائية سواء على الأجهزة أو على الأعمال التي نص عليها قانون البلدية والنصوص اللاحقة أي التي اتخذت بعد إعلان حالة الطوارئ .

وتجب الملاحظة أن قبل هذا، أي قبل صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44، صدر المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن إعلان حالة الحصار والذي نص في المادة العاشرة منه على أنه عندما يعرقل النشاط الشرعي للسلطات العمومية في إطار النظام العام وسير المرافق العمومية أويخفق بتصرفات عائرة مثبة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها . وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن يبلغ قرار توقيفها أوتجدد في الوقت المناسب عن طريق الإنتخاب .

(1) ناصر لباد، أجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية، مرجع سابق، ص 127

وفيما يتعلق بصلاحيات الندوبية التنفيذية فإنها تمارس نفس صلاحيات المجلس الشعبي البلدي أي المجلس المنتخب مع ممارسة الرقابة الوصائية عليه وذلك على الأعمال وعلى الأجهزة بشكل موسع أكثر مقارنة مع الرقابة الوصائية التي نص عليها قانون البلدية 90 - 08.

ولقد تعرضت فيما بعد العديد من المندوبيات إلى التجديد والسبب في ذلك يختلف من بلدية لأخرى فهناك أسباب تقنية تتمثل في نقص الخبرة لدى بعض أعضاء المندوبية وهناك أسباب أخرى، فمثلا عندما يعين والي جديد على رأس ولاية ما، فإنه في بعض الأحيان يقوم بتجديد أعضائها أو بعض من أعضاء المندوبية التنفيذية للبلدية وخاصة منهم الذين لا يتمتعون بنزاهة كافية أو يعارضون السلطة الوصائية حسب الوضعية (1).

ولقد استمر العمل بنظام المندوبية التنفيذية ابتداءً من أبريل 1992 إلى غاية إجراء الإنتخابات البلدية في 23 أكتوبر 1997 .

وما نلاحظه من خلال التطرق لهذه الإستثناءات أنها أثرت تأثيرا كبيرا على مستوى الجماعة القاعدية المتمثلة في البلدية، حيث أن أي انعكاس سياسي أو أي تحول، يصيب أولا هذه الجماعة، فرغم وجود قانون البلدية 90-08 والذي صدر سنة 1990 إلا أن التطبيق الفعلي لهذا القانون لانجده إلا ابتداء من الإنتخابات المحلية لسنة 1997، وهذا ما يدل فعلا على عدم حياد جهاز البلدية اتجاه التغييرات ولاسيما السياسية التي تطرأ على الدولة .

المطلب الثالث : وضعية الأمين العام للبلدية

إن وظيفة الأمين العام للبلدية عرفت عدة مراحل، فمنذ أن استقلت الجزائر كانت الإدارات تعاني من فراغ المناصب الإدارية نظرا لذهاب الموظفين الذين كانوا يشغلون تلك المناصب، فوجدت الجزائر نفسها أمام مشكل فراغ المناصب العليا في البلدية .

وفي سنة 1968 صدر المرسومان 68-214 و 68-215 الذين نصا على وجود الكاتب العام للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 60000 نسمة وكذلك كاتب عام مساعد للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة أما بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 60000 فقد تم خلق وظيفة كاتب للبلدية وليس كاتب عام للبلدية وهذا كون هذه البلديات صغيرة الحجمولا تحتاج إلى منصب كاتب عام للبلدية، فشرط الحصول على وظيفة كاتب للبلدية أقل من تلك الشروط الموضوعية لتولي منصب كاتب عام للبلدية. وفي سنة 1981 صدر المرسوم 81-277 الذي ألغى المراسيم السابقة الذكر وأدرج الكتاب العامين للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 60000 للتأسيس

(1) ناصر لباد، أجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية، مرجع سابق، ص 128

الأول لسلك يدعى " متصرفين في المصالح البلدية " ولكن سرعان ما صدر المرسوم 82-117 المتعلق بالوظائف النوعية المرتبطة ببعض أسلاك موظفي البلدية والذي كُيِّفَ منصب الكاتب العام على أساس وظيفة نوعية (1)

وفي سنة 1990 وبعد تعديل قانون البلدية وصدور القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية، صدر المرسوم التنفيذي 91-26 والذي كيف المنصب على أساس منصب عالي للبلدية، و صدر المرسوم التنفيذي 91-27 الذي كيف منصب الكاتب العام للبلدية التي يفوق عدد سكانها عن 100000 نسمة والكاتب العام للمجلس الحضري للتنسيق على أساس وظيفة عليا في الإدارة البلدية .

وبالنسبة لتعيين الأمين العام للبلدية فإنه وفقا للمادة 60 من قانون البلدية والمادة 12 من المرسوم 91-26 فإنه أصبح من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يوظف هذا الأخير المستخدمين البلديين ويعينهم ويسيرهم ويخضع قراراته للمراقبة القانونية المنصوص عليها في التنظيم الجاري به العمل، فنظرا لإعتبار منصب الأمين العام للبلدية منصب عالي في البلدية، منحت كل الصلاحيات من تعيين وعزل وتسيير الحياة المهنية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

ولقد عرفت الجزائر مرحلة انتقالية أثرت سلبا على الإدارة البلدية، فزيادة على نقص وعدم دقة أحكام المرسوم التنفيذي 91-26 وجد الأمين العام للبلدية نفسه أمام تعيين غير رسمي أي على شكل إنابة، وهذا في ظل المندوبيات التنفيذية التي من خلالها كان وضع الأمين العام وضعاً ضعيفاً بحيث لم يتمكن من أداء مهامه لإنعدام قرار التعيين، وفي حقيقة الأمر أنه في هذه الفترة كان الكاتب العام ولا يزال لحد الآن يصطدم في أداء مهامه بمشاكل عدة من بينها منع حضوره لجلسات المجلس الشعبي البلدي ورفض خضوع الموظفين لأوامره .

كل هذه الأمور أدت إلى المساهمة في تدهور الإدارة البلدية، مما جعل المشرع يحاول من خلال مشروع تمهيدي لقانون البلدية أن يحدد المركز القانوني الذي لابد أن يتمتع به الكاتب العام وذلك بإضافة هيئة ثالثة للبلدية وهذا وفق ما نصت عليه المادة 11 من المشروع التمهيدي سنة 1999، فتكون بذلك هيئات البلدية هي : المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام للبلدية .

ولقد منح المشرع من خلال هذا المشروع للأمين العام باعتباره هيئة تسييرية إدارية معينة صلاحيات واسعة تصل إلى حد إدارة شؤون البلدية في حالة حل المجلس الشعبي البلدي وهوما يبرز رغبة السلطة المركزية في التواجد على مستوى البلدية ممثلة في شخص الأمين العام للبلدية

(1) راضية عباس، الأمين العام للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص 23

على شاكلة ماهو عليه الحال في الولاية حيث يتواجد الوالي بسلطات أكثر بجانب المجلس الشعبي الولاىى (1)

وما يميز هذا المشروع أن المشرع حاول من خلاله وضع قانون أساسى للأمين العام للبلدية فى الفصل الثالث وميز فى المادة 87 منه بين 3 حالات من التعيين :

• بمرسوم تنفيذى بالنسبة لبلديات المقر الرئيسى للولاية والبلديات التى يزيد عدد سكانها عن 100000 نسمة

• قرار الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للبلديات التى يساوى أو يفوق عدد سكانها 20000 نسمة

• قرار الوالى بالنسبة للبلديات التى يقل عدد سكانها عن 20000 نسمة .

وعليه فإن إرادة المشرع تتجه إلى إعلان التراجع عن اللامركزية فى التعيين والتى حددت فى المادة 60 من القانون 90-08 والذى خول رئيس المجلس الشعبى البلدى صلاحية تعيين موظفى البلدية تحت مراقبة المجلس الشعبى البلدى .

ولقد خص المشرع الجزائرى الأمين العام للبلديات التى يزيد عدد سكانها عن 100000 نسمة والأمين العام لمجلس التنسيق الحضرى بتنظيم من خلال المرسوم التنفيذى 91-27 والذى كيف هذا المنصب على أساس وظائف عليا فى البلدية والذى حدد سلطة التعيين فى المادة 2 منه لتكون بقرار صادر عن وزير الداخلية (2)

إن الأمين العام للمجلس التنسيقى ووفق المراحل السابق ذكرها كان منذ اعتباره كاتب عام يخضع فى تعيينه للسلطة المركزية وذلك بداية من المرسوم 67-30 حيث كان يعين بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية ثم أصبح فى ظل المراسيم التى تلتها إلى غاية المرسوم التنفيذى 90-207 يعين بقرار من وزير الداخلية دون تحديد آخر لطبيعة المنصب ولا للأحكام المطبقة عليه .

وبعد ما تم خلق ما يسمى بمحافظة الجزائر الكبرى التى نظمها الأمر 97-15 وإلغاء هذا الأمر من قبل المجلس الدستورى فى 27/02/2000، أصبح يخضع الأمين العام لأحكام الأمين العام للوزارة وبالتالى يعين بموجب مرسوم رئاسى فى مجلس الوزراء .

وأخيرا بصدور المرسوم الرئاسى 99-240 والذى منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين كل من الأمين العام للمجلس التنسيقى ومحافظة الجزائر الكبرى، والأمين العام لبلديات مقر الولايات .

(1) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 12

(2) راضية عباس، مرجع سابق، ص 35

إن هذه النصوص المتناثرة ورغم كثرتها فإنها لم تحدد لحد الآن المركز القانوني للأمين العام بصفة دائمة، وهذا ما أثر من الناحية التطبيقية على الكثير من البلديات التي دخلت في صراعات بين المنتخبين وعلى رأسهم رئيس المجلس الشعبي البلدي وبين جهة الوصاية، وذوالمركز الضعيف الأمين العام .

وينبغي الإشارة إلى الأمانة العامة للبلدية والتي يترأسها الكاتب العام للبلدية لها تنظيمها الخاص حيث أشارت المادة 126 من القانون 90-08 بأن التنظيم الإداري للبلديات يتغير حسب حجم المجموعة والمهام المسندة لها، وبالرجوع للمراسيم نلاحظ أن المرسوم التنفيذي 26/91 قد ذكر المناصب العليا والهياكل الواجب إنشاؤها وذلك وفقا للمادة 177 وهي الأمين العام، رئيس قسم مدير، رئيس مصلحة، رئيس مكتب ورئيس الفرع، وبالتالي نستنتج أن البلديات تتضمن زيادة عن الأمين العام كل من الأقسام والمديريات والمصالح والمكاتب والفروع⁽¹⁾

وبالرجوع للمادة 118 نلاحظ حرية البلدية في تحديد عدد المناصب عن طريق قرار يتخذه رئيس البلدية استنادا لمداولة والتي يجب أن يتم الموافقة عليها من طرف السلطة الوصية .

الفرع الأول : علاقة الأمين العام للبلدية برئيس المجلس الشعبي البلدي .

إن الأمين العام للبلدية قبل المرسوم التنفيذي 91 - 26 كان يقوم بمهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أنه كان يخضع من حيث تعيينه وعزله لوزير الداخلية وفق المادة 4 من المرسوم 83-127 وهذا يخلق مشكل عدم إمكانية تحديد السلطة الرئاسية التي يخضع لها الأمين العام للبلدية، وبالتالي نكون أمام رجل إداري معين مركزيا ورجل سياسي منتخب على رأس البلدية، غير أن الوضع تغير في ظل مرسوم رقم 91-26 والذي وفق مادته 12 خول صلاحية تعيين الأمين العام للبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي غير أنه يخضع للرقابة القانونية .

ويؤدي الأمين العام مهامه تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للبلدية بحيث يساعده في تسيير الإدارة البلدية وتنفيذ مداولات المجلس، ويعد الأمين العام من الناحية العملية المساعد الأول والمباشر لرئيس البلدية، غير أن قانون البلدية 90-08 في نص المادة 52 منه لم ينص صراح على ذلك حيث تشير إلى أنه إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو حصل له مانع سيستخلفه مندوب يعينه بنفسه لممارسة مهامه، كما خول للأمين العام تسيير المصالح الإدارية والتقنية للبلدية وتنسيق أعمالها، كما يسهر على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي وتعليمات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

(1) راضية عباس، مرجع سابق، ص 87

ورغم الصراعات التي نلاحظها على مستوى البلدية وسياسة التهميش المنتهجة ضد الأمين العام وخاصة من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أن هذا الأخير يبقى بحاجة لرجل يتمتع بكفاءات لأداء مهامه في تحضير وتنفيذ المداولات وتسيير المصالح البلدية وعلى الأخص تحضير وتنفيذ الميزانية التي تعد من أهم مهام الأمين العام للبلدية نظرا لدرأيته بممتلكات وإيرادات ونفقات البلدية وما يؤكد ذلك هو اهتمام السلطات المركزية بتكوين الأمناء العامون والتي تظهر جليا من خلال الإحصاء حيث أن 62 % من الأمناء العامين لا يمكنهم وضع ميزانية (1)

وفي الحقيقة إن تبعية الأمين العام لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونظرا للتعاملات اليومية والمتكررة يشترط زيادة على الكفاءة وجود ثقة متبادلة قد تصل إلى حد الولاء للمنتخبين، بالمقابل فإنه يجب التمييز بين إدارة المصالح وتسييرها الإداري التي هي من مهام الإطارات الإدارية وسلطة التوجيه والرقابة التي هي من مهام الهيئات المنتخبة .

الفرع الثاني : علاقة الأمين العام بالمجلس الشعبي البلدي .

إن العلاقة بين الأمين العام والمجلس الشعبي البلدي وفقا للقانون 90-08 هي علاقة غير واضحة سواء في مجال تحضير المداولات أو حضور الجلسات ولا في كتابة المجلس . ووفقا للمادة 20 فإنه يتولى كتابة الجلسة موظف من البلدية وذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالرجوع للمراسيم المنظمة لمصالح الإدارة البلدية نلاحظ أنها خولت للأمين العام للبلدية كتابة المجلس الشعبي، وعليه نجد الأمين العام على اتصال دائم ومباشر مع المجلس الشعبي البلدي الذي له اختصاصات متعددة وأهداف سياسية، في حين أن الأمين العام مهامه ذات طبيعة إدارية، مما يستوجب القول أنه عادة ما نجد صراعا وتضاربا بين المنتخبين والإدارة لتواجد منطقتين واحد سياسي والآخر إداري وهذا ناتج عن انعدام الحوار أسوء ونقص الإعلام بينهما (2)

فالأمين العام يتخوف من التأثيرات السياسية من طرف المنتخبين، حيث أنه قد يجد نفسه ممنوع من حضور جلسات المجلس الشعبي البلدي وهو ما لاحظناه في العديد من البلديات التي تم فيها تهميش الأمين العام ومنعه من حضور المداولات .

ويحاول في الكثير من الأحيان أعضاء المجلس الشعبي البلدي تمرير مشاريع دون أن يطلبوا مشورة من الأمين العام للبلدية، فتصطدم هذه المشاريع عند تنفيذها بمشاكل ناجمة عن تقديم هذه المشاريع دون دراسة مسبقة بإعتبار أن تحضير مشروع ما يتطلب دراسة من طرف المصالح

(1) راضية عباس، مرجع سابق، ص 117

(2) Essaid Taieb , Note sur les problèmes de gestion de la commune , C D R A , bulletin N°1 janvier 1990 , P 31

المعنية فمثلا في مجال بناء المساكن فإنه يتوجب التحقق من امتلاك البلدية لقطعة الأرض المقترحة بناء المساكن عليها .

ومن هنا نلاحظ أن دور الأمين العام دور لا يستهان به، فمن الناحية العملية فإنه ينشط عبر كل مراحل المداولة، بدءا من إعداد وتحضير مشروع المداولة مرورا بمعالجة هذا المشروع حيث يقوم الأمين العام بالاتصال باللجان التي بدورها تتصل بكل من له دور في المشروع من مصالح أو مديريات ثم تقدم المشروع للأمانة العامة للبلدية .

وعند تحضير جلسة المجلس الشعبي البلدي بعد استدعاء الأعضاء تكون هناك مشاورات بين الأمين العام ورئيس المجلس الشعبي البلدي لدراسة مشروع جدول الأعمال الذي يحضره الأمين العام ويتولى هذا الأخير كتابة الجلسة ويحضر قاعة الإجتماع .

بعد انعقاد المداولة يتولى الأمين العام تنفيذها تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يوضع وينشر نتائج الجلسة ويرسل المداولة ليقومها رئيس المجلس ويرسلها إلى السلطة الوصية كما ينشرها ويبلغها للمصالح المكلفة بالتنفيذ بحيث يراقب ويتابع التنفيذ عن طريق التنسيق بين المصالح .

لكن ما نلاحظه من الناحية العملية خاصة منذ بروز التعددية الحزبية أن عمل الأمين العام ودوره في مجالس تسيير البلدية مقارنة بذلك الدور في ظل الأحادية الحزبية يتعرض للعديد من العراقيل بسبب الصراعات التي تنتج بين المنتخبين والإدارة وكذلك نقص كفاءات هؤلاء المنتخبين، ونظرا للنظام الانتخابي المعتمد وهو النظام النسبي فإنه يلاحظ حدوث الكثير من الإختلالات في سير البلديات ولا سيما تلك التي لا تكون فيها الأغلبية لحزب معين، وبالتالي تحدث الصراعات بينها ويشل عمل البلدية وتعطل مصالح وشؤون المواطنين هذا من جهة .

ومن جهة أخرى فإن التعددية الحزبية أصبحت واقعا ملموسا في ديمقراطيتنا الناشئة وتفاوت واختلاف نظرة الأحزاب إلى التسيير العمومي وتسيير الشؤون المحلية، فقد أصبح من الضروري وضع آلية دائمة ومستمرة تضمن السير الحسن للمصالح الإدارية والتقنية المتواجدة على مستوى البلدية وهذا لن يتأتى إلا بوجود أمين عام للبلدية يتمتع بالصلاحيات التي تضمن السير الحسن المضطرد للمرافق العامة (1)

(1) مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 51