جامعة الجيلالي بونعامة–خميس مليانة–

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق–ماستر

محاضرات في مقياس قانون البلدية

الجزء الأول

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر– تخصص قانون إدارة و تسيير الجماعات المحلية

من إعداد الدكتور: طيبون حكيم

السنة الجامعية 2021/2020

تبني الدول الحديثة أساسها من أجل ممارسة وظائفها لغرض تسيير الشؤون العمومية و تحقيق التنمية في جميع مجالات الحياة، الاقتصادية و الاجتماعية، و الثقافية و غيرها، على مبادئ التنظيم الإداري. و لعل أهم مبدأ تقوم عليه لتحقيق ذلك الغرض، هو "مبدأ اللامركزية الإدارية". إن هذا المبدأ بأبعاده المختلفة، أصبح تطبيقه في وقتنا الحالي، أكثر من ضرورة من أجل تسيير الشؤون العمومية لتحقيق التنمية الشاملة في جميع المجالات، و تلبية حاجيات الأفراد، و منه تحقيق المصلحة العامة.

و في هذا السياق، فإن النظام الإداري الجزائري لم يكن بمنأى عن مواكبة هذه التطورات الحاصلة في الأنظمة القانونية المقارنة،إذ تبنى نظام اللامركزية الإدارية كأسلوب لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر. و المتمثلة في الولاية و البلدية منذ الاستقلال. إذا اهتمت كل دساتير الدولة الجزائرية بالجماعات المحلية للدولة ، و قامت بتحديدها، حيث تتمثل الجماعات المحلية للدولة في البلدية و الولاية. و في هذا الإطار، نصت الفقرة الأولى من المادة 17 من دستور الجزائر لسنة 2020، على ما يلي: " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية"[1].

إن البلدية كهيئة إدارية لامركزية، تعتبر هي الجماعة الإدارية القاعدية للدولة ، التي توكل إليها تسيير الشؤون العمومية المحلية لمواطنيها. و نظرا لأهميتها فقد منح لها المشرع الشخصية المعنوية، من أجل منحها الحرية في التسيير و الاستقلال الإداري تحت رقابة الدولة. كما أوجب المشرع استحداثها بقانون ، و هذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 1 من القانون رقم 11–10، المتضمن قانون البلدية[2].

و تبعا لذلك، فإن إحداث البلدية و اختصاصاتها بموجب القانون، يدفعنا إلى الحديث على قانون البلدية. إن هذا الأخير هو الذي يحكم البلدية و يحدد نظامها القانوني من حيث تنظيمها و نشاطها ، و الرقابة عليها[3]. و من هنا تظهر أهمية دراسة مقياس قانون البلدية. يعتبر هذا المقياس هام جدا لطلبة الماستر 1، تخصص قانون إدارة و تسيير الجماعات المحلية. إذ يشكل وحدة تعليمية أساسية. و يسمح هذا المقياس لطلبة للتعرف على النظام القانوني للبلدية، من حيث تنظيميها والهيئات و المصالح التي تتشكل منها، و كذلك على مجال اختصاص البلدية و صلاحياتها(نشاط البلدية). و كذلك، الرقابة عليها.

[1] راجع المادة 17 من دستور الجزائر 2020.[111]
[2] راجع المادة 1 من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية.
[3] يعتبر القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية هو القانون الساري حاليا الذي يحكم البلدية.

و على هذا الأساس يتم تقسيم دراسة محاضرات مقياس قانون البلدية، إلى أربع محاور رئيسية هي:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي و التاريخي للبلدية :

المحور الثاني: هيئات البلدية و مصالحها

المحور الثالث: صلاحيات البلدية

المحور الرابع : الرقابة على البلدية

المحور الأول: الإطار المفاهيمي و التاريخي للبلدية:

يلعب الجانب المفاهيمي و التاريخي دورا هاما في معرفة أبعاد و خلفيات وضع النظام القانوني للبلدية الحالي و المنظم بواسطة القانون رقم 11-10. و لذلك وجب التطرق إلى مفهوم البلدية في المبحث الأول، و تطور نظام البلدية في المبحث الثاني، و هذا على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم البلدية:

لقد اهتمت الدساتير و النصوص القانونية بالبلدية منذ الاستقلال، و قامت بإعطاء تعريف لها لذلك سوف يتم تسليط على الضوء على مختلف هذه التعاريف(المطلب الأول)، ثم إبراز أهم الخصائص التي تتمتع بها البلدية (المطلب الثاني)، فيما يلي:

المطلب الأول: تعريف البلدية:

سوف سيتم تناول تعريف البلدية في مختلف الدساتير (أولا)، ثم في مختلف قوانين البلدية التي عرفتها الجزائر (ثانيا):

أولا- البلدية في الدساتير الجزائرية:

لقد تعرضت جميع الدساتير الجزائرية، إلى البلدية كجماعة إقليمية لامركزية للدولة، بداية من دستور الجزائر لسنة 1963 إلى دستور الجزائر 2020، و هذا ما سيتم تبيانه فيما يلي:

***البلدية في دستور سنة 1963:** لقد اعتبر دستور الجزائر الصادر في 10 سبتمبر 1963، في المادة 9 منه، على أن الدولة تتشكل من مجموعات إدارية، يحدد القانون مداها و اختصاصاتها. و اعتبر أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الإدارية الاقتصادية و الاجتماعية، القاعدية للدولة[1].

* **البلدية في دستور سنة 1976:** لقد اهتم دستور 19 نوفمبر 1976، اهتماما كبيرا بالبلدية، حيث اعتبرها مجموعة إقليمية للدولة إلى جانب الولاية، و اهتم بالمبادئ التي تحكم البلدية، و التي على رأسها مبدأ اللامركزية، كما قام بتعريف المجلس الشعبي المنتخب، و قام كذلك، بإعطاء تعريف للبلدية، و ذلك في الفقرة الثانية من المادة 36 منه، و التي نصت على ما يلي: " " البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة.

* **البلدية في دستور 1989:** لقد عرفت الجزائر مرحلة جديدة بعد دستور 23 فيفري 1989، أحدثت القطيعة مع النظام الاشتراكي السائد سابقا ونظام الحزب الواحد. و تميزت هذه المرحلة بانفتاح سياسي و مجالس منتخبة مبنية على أساس التعددية الحزبية. و في هذا الصدد، اهتم دستور 1989 بالبلدية، و اعتبرها جماعة إقليمية قاعدية للدولة، و هذا في المادة 15 منه[2].

* **البلدية في دستور 1996:** لم يختلف دستور الجزائر لسنة 1996، المعدل و المتمم، عن دستور 1989، و اهتم هو الآخر بالبلدية و اعتبرها جماعة إقليمية قاعدية للدولة، حسب المادة 16 منه.

***البلدية في دستور 2020:** لقد نصت المادة 17 من دستور الجزائر لسنة 2020[3]، على ما يلي: " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"، و هو ما يفهم من خلاله أن البلدية هي جماعة محلية القاعدية للدولة". تجب الإشارة، أن المؤسس الدستوري استعمل اصطلاح جديد هو "الجماعات المحلية" عوض اصطلاح "الجماعات الإقليمية" الذي سبق أن استعمله في الدساتير السابقة الذكر، و هو الذي نراه أنه لا يعدو سوى تسمية مرادفة لاصطلاح "الجماعات الإقليمية". لا تترتب عليه أي آثار قانونية.

ثانيا- تعريف البلدية في قوانين البلدية: لقد اهتمت كل قوانين البلدية منذ الاستقلال بتعريف البلدية، و هو ما سيتم التطرق له فيما يلي:

[1] راجع نص المادة 9 من دستور الجزائر الصادر في 10/سبتمبر 1963 (ج ر 64/10-09-1963، ص 889)

[2] نصت المادة 15 من دستور الجزائر 1989(الصادر في23 فيفري 1989، ج ر، رقم09 المؤرخة في 1 مارس 1989، ص234) على ما يلي: " الجماعات الإقليمية للدولة، هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

[3] الصادر في 30 ديسمبر 2020، ج ر رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، ص 4).

*** تعريف البلدية في قانون البلدية لسنة 1967 :**

عرفت البلدية في الفقرة الأولى من المادة 01 من الأمر رقم 67- 24، المؤرخ في 18 جانفي 1967 الذي يتضمن القانون البلدي[1]، و التي جاء نصها فيما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية". ما يلاحظ من خلال هذا التعريف هو أنه جاء واسعا، و شاملا، و يعبر عن التوجه الذي كان سائدا آنذاك، و هو التوجه الاشتراكي كخيار سياسي و اقتصادي و اجتماعي و ثقافي في إطار الحزب الواحد، حيث كانت البلدية تتمتع بصلاحيات واسعة و كانت تعتبر البلدية أداة أساسية لممارسة التوجه الاشتراكي.

*** تعريف البلدية في قانون البلدية لسنة 1990 :**

عرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أفريل 1990، الذي يتعلق بالبلدية ، على أنها : " البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و تحدث بموجب قانون".

*** تعريف البلدية في قانون البلدية لسنة 2011 :**

عرفت المادة الأولى من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يناير 2011، الذي يتعلق بالبلدية[2]، على أنها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب قانون".

المطلب الثاني: خصائص البلدية:

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج أهم الخصائص التي تتمتع بها البلدية، و التي تميزها عن المفاهيم المشابهة لها:

- **البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة:** لقد اعتبرت كل الدساتير الجزائرية و قوانين البلدية

البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، و معنى ذلك أن البلدية هي الوحدة الترابية الأساسية التي يتشكل منه إقليم الدولة. و ذلك إلى جانب الولاية التي تعتبر هي الأخرى جماعة إقليمية للدولة.

[1] ج ر رقم 6 المؤرخة في 18 يناير 1967، ص 90.
[2] الصادر بموجب ج ر رقم 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011، ص 4.

و تشكل سمة الجماعة القاعدية الخاصية التي تميز البلدية عن الولاية، و التي من خلالها يتجسد مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، باعتبار أن البلدية هي الخلية الإدارية الأساسية الأقرب للمواطن.

- **البلدية هي شخص معنوي عام :** لقد منح المشرع البلدية الشخصية المعنوية ، و هو ما يؤدي إلى تمتعها بالاستقلالية الإدارية ، و الذمة المالية المستقلة عن الدولة ، و هذا ما نستشفه من خلال المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011. كما نتشفه كذلك من خلال المادة 49 من القانون المدني التي اعتبر البلدية من الأشخاص الاعتبارية. و هو ما يترتب عنه تمتع البلدية بكل الآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية من قدرة على القيام بالتصرفات القانونية و اكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات، و الاستقلال الإداري و الذمة المالية المستقلة و موطن و ممثل قانوني و غيرها[1]. و هذا ما يميز البلدية عن المصالح غير ممركزة للدولة كالمديريات التنفيذية على مستوى الولايات، و كذلك الدائرة التي تعتبر هيئة عدم تركيز إداري لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

- **البلدية هيئة لامركزية إدارية إقليمية:** تعتبر البلدية هيئة لا مركزية إدارية إقليمية، تدير الشؤون العمومية المحلية، في إطار الصلاحيات التي حددها القانون. و هو ما يميزها عن الهيئات الإدارية المركزية (رئاسة الجمهورية، الوزارة الأولى، الوزارات، المصالح غير ممركزة للدولة)، كما يميزها كذلك عن المؤسسات العمومية التي تعتبر هيئات تمثل اللامركزية الإدارية المرفقية.

- **البلدية تحدث بموجب قانون:** تنشأ البلدية بموجب نص تشريعي، يحدد مداها و الصلاحيات التي تقوم بها في تسيير الشؤون العمومية المحلية. و هذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011. و هو ما يبين المكانة الكبيرة التي تتمتع بها البلدية، وهذا عكس المؤسسات العمومية التي تنشأ بموجب نص تنظيمي.

-**البلدية تخضع لرقابة الدولة:** إذا كانت البلدية هي جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي ، في ممارسة صلاحياتها إلا أن استقلاليتها ليست مطلقة، و إنما تكون محددة في إطار احترام مبدأ المشروعية و في إطار احترام مبدأ وحدة الدولة. و هذا ما يترتب عليه خضوع البلدية لرقابة الدولة في إطار القانون، و هو ما يعرف بالوصاية الإدارية على البلدية.

[1] المادة 50 من القانون المدني الجزائري.

المبحث الثاني: التطور التاريخي للنظام القانوني للبلدية:

يعد الحديث عن التطور التاريخي للنظام القانوني للبلدية هام جدا، لأنه يسمح لنا بمعرفة المراحل التي مر بها نظام البلدية عبر مختلف الفترات التي مرت بها الجزائر. و لتسليط الضوء على ذلك، سوف يتم التطرق إلى نظام البلدية في الفترة الاستعمارية(المطلب الأول)، ثم نظام البلدية بعد الاستقلال إلى يومنا هذا (المطلب الثاني)، و هذا فيما يلي:

المطلب الأول: نظام البلدية في الفترة الاستعمارية(1830-1962):

تميزت البلدية إبان الاستعمار الفرنسي للجزائر، بأنها كانت وسيلة لبسط نفوذ الاستعمار و توسيعه و تعزيز تواجده عبر كافة التراب الوطني من جهة، و وسيلة لخدمة الإدارة و الأقلية الأوروبية من جهة أخرى. حيث لم تهتم إطلاقا بخدمة هموم و مشاكل الجزائريين آنذاك. و قد خضعت البلدية في هذه الفترة لمجموعة من النصوص القانونية، اختلف شكلها و طبيعتها حسب كل مرحلة، و في هذا الصدد، عرفت البلدية عدة أشكال و صور.

و كان أولها ظهور نوع من الهيئات الإدارية المحلية في سنة 1844، و هو كان ما يسمى بـ:"**المكاتب العربية**" **(bureaux arabs)**؛ و التي تميزت بأنها هياكل تشبه البلدية، و كانت تدار من طرف ضباط جيش الاستعمار، هدفها محاولة إخضاع الجزائريين للاستعمار، و السيطرة عليهم، و كذلك تقوية الاستعمار و توسيعه و تعزيز انتشاره. و بعد سنة 1868، ظهرت أصناف من البلديات تختلف طبيعتها حسب الأوضاع و المناطق، لخصت التنظيم البلدي المحلي الذي كان سائدا في فترة الاستعمار، و تتمثل هذه الأصناف الثلاثة في:

1- البلديات المختلطة: انتشرت هذه البلديات في المناطق التي كان يعيش فيها الجزائريين (الأهالي) بكثرة، لاسيما في القسم الشمالي من إقليم الجزائر، ظهرت ابتداء من سنة 1868، كانت تتشكل من دواوير بلديات و مراكز التعمير[1]. و كانت هذه البلديات تدار من طرف موظف من الإدارة الفرنسية يسمى متصرف المصالح المدنية، و لجنة بلدية يرأسها المتصرف مشكلة من أعضاء أوروبيين منتخبين و من أعضاء جزائريين معينين من السلطة الفرنسية لم يسمح بانتخابهم جزئيا إلا

[1] راجع بيان أسباب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18يناير 1967، الذي يتضمن القانون البلدي، ص 90.

بعد صدور مرسوم 8 فيفري 1919[1] الذي أصبح يطبق على هذه البلديات.

2- البلديات ذات التصرف العام(ذات الصلاحيات الكاملة): كانت هذه البلديات منتشرة في المناطق التي يقطن فيها المستوطنون الأوروبيون، لاسيما في المدن الكبرى و المناطق الساحلية[2]. و كانت تطبق أحكامه سارية على الأقلية الأوروبية فقط. و بالنسبة محدودة جدا بالنسبة للجزائريين. و في هذا الصدد، كانت هذه البلديات خاضعة كلية لأحكام القانون البلدي الفرنسي الصادر في 5 أفريل 1884 . حيث كانت البلدية تتشكل من هيئتين رئيس البلدية، و مجلس بلدي.

3- البلديات الأهلية: كان هذا الصنف من البلديات منتشرا في المناطق العسكرية المتواجدة في الصحراء، تسير من قبل ضباط الجيش الفرنسي. بمساعدة أهالي تلك المناطق.

المطلب الثاني: نظام البلدية بعد الاستقلال:

لقد مر نظام البلدية بعد الاستقلال بمجموعة من التطورات عكست المراحل الهامة التي مرت بها الجزائر، و التي بدأت بالمرحلة الانتقالية من 1962-1967(أولا)ثم مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 (ثانيا)، و بعدها مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 (ثالثا) و بعدها قانون البلدية لسنة 2011 (رابعا)، و هو ما سيتم تناوله على النحو التالي:

أولا- البلدية في المرحلة الانتقالية (1962-1967):

عرفت الجزائر غداة الاستقلال فراغا مؤسساتيا و تشريعيا و بشريا رهيبا في جميع المجالات، وهو ما عرفته البلديات كذلك آنذاك مثل بقية المؤسسات، نتيجة هجرة موظفي البلديات الأوروبيين، و هو ما خلق أزمة خطيرة للبلديات الموروثة من الاستعمار، حيث أصبحت أكثر من 1500 بلدية آنذاك مشلولة عن العمل نتيجة الظروف الصعبة التي كانت تعشيها، لاسيما من الناحية التقنية، و من الناحية المالية. و من أجل تحقيق مبدأ استمرارية المرفق العمومي، قامت الدولة بإنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير الشؤون البلدية ، يرأسها رئيس يتولى وظيفة رئيس البلدية .

كما قامت ببعض الإصلاحات، من خلالها قلصت الدولة الفتية آنذاك، عدد البلديات من 1535 إلى 676 بلدية، و قامت بإعادة تجميعها ، و ذلك بموجب المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16

[1] نفس المرجع، ص 90.
[2] راجع محمد صغير بعلي، القانون الاداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص 135.

ماي 1963 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات. كما حاولت تكييف التنظيم البلدي مع الإيديولوجية الاشتراكية التي تبنتها آنذاك، من أجل بعث التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للبلديات عن طريق مشاريع التسيير الذاتي القائمة آنذاك. و تم ذلك من خلال إنشاء لجان مساعدة للبلديات تتمثل في لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي (C.I.E.S)، و المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي(C.C.A.S.S)[1]. غير أن هذه الإصلاحات باءت بالفشل، نتيجة التسرع في وضعها، و كذلك نقص خبرة التقنية و الفنية للموظفين الذين تم تنصيبهم. كما أن عدم تنصيب اللجان المذكورة سالفا في الكثير من المناطق جعل من تحقيق أهدافها حبرا على ورق. و هو ما دفع إلى التريث و التفكير في ضرورة تأسيس قانون بلدية.

إن مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية ذو صبغة اشتراكية في ظل الحزب الواحد، جاءت كان ضرورة حتمية من أجل مواكبة الفلسفة الإيديولوجية للدولة الفتية آنذاك، القائمة على الاشتراكية كخيار سياسي و اقتصادي و اجتماعي و ثقافي للدولة، ليحل محل التنظيم القانوني البلدي الموروث من الاستعمار الذي كان ليبرالي التوجه[2]. و هو ما بدأت الدساتير و المواثيق الصادر آنذاك الحديث عنه. بدءا من ميثاق طرابلس 1962، و دستور الجزائر لسنة 1963، و ميثاق الجزائر لسنة 1964، و أخيرا ميثاق البلدية لسنة 1966. و قد بدأت هذه الفكرة بالتبلور، و تم طرح مشروع قانون البلدية بقوة من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير، لاسيما بعد التغيير السياسي الحاصل في سنة 1965. و قد عرف هذا المشروع حملة شعبية من أجل شرحه و إثرائه[3]. ليتم بعدها إقراره من طرف مجلس الثورة سنة 1967، ليصدر بموجب الأمر رقم 67-24، السالف الذكر.

أولا- البلدية في قانون البلدية لسنة 1967:

لقد صدر قانون البلدية لسنة 1967 بموجب الأمر رقم 67-24، السالف الذكر، و قد تميز هذا القانون بأنه يستمد سماته الأساسية من نموذجين: النموذج اليوغسلافي، و كذا النموذج الفرنسي. فبالنسبة للنموذج اليوغسلافي فقد استمد منه بعض المبادئ الرئيسية ، لاسيما تلك التي ترتبط بتكريس النظام الاشتراكي كخيار سياسي اقتصادي اجتماعي و ثقافي. فعلى سبيل المثال اقتبس المشرع الجزائري المادة الأولى من الأمر رقم 67-24، حرفيا من المادة الأولى من قانون البلدية اليوغسلافي.

[1] راجع أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر العاصمة، 2005، ص 177 و 178.
[2] حول هذه الفكرة، راجع عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع الجزائر العاصمة، ص 2012، ص 110.
[3] نفس المرجع، ص 111.

كما اعتمد في تكوين هيئات البلدية على نظام الحزب الواحد، و منح الأولوية في تسيير النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية للعمال و الفلاحين. كما وسع من صلاحيات البلدية لتشمل كل المجالات، لاسيما في المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي في ظل فلسفة اشتراكية. غير أن البلدية في الأمر رقم 67-24، كانت تتمتع باستقلال أقل مما كانت تتمتع به البلديات في يوغسلافيا. أما بالنسبة للنموذج الفرنسي فقد، استمد بعض المبادئ منه، كتقييد استقلاليتها بالمقارنة مع النموذج اليوغسلافي، و إخضاع البلديات لنظام قانوني موحد ومتجانس، ماعدا مدينة الجزائر التي كانت تخضع لنظام خاص[1]. كما استمد نظام الرقابة الإدارية أو ما يعرف بنظام الوصاية الإدارية المشدد من النموذج الفرنسي. و قد استمر سريان هذا الأمر إلى غاية 1990.

ثانيا- البلدية في قانون البلدية لسنة 1990:

نظم قانون البلدية لسنة 1990 المنظم بواسطة القانون رقم 90-08، السالف الذكر في محيط و ظروف مغايرة تماما عن تلك التي صدر من خلالها قانون البلدية لسنة 1967. حيث جاء القانون رقم 90-08، في صدد إصلاحات سياسية و اقتصادية و اجتماعية ترجمها دستور جديد هو دستور الجزائر لسنة 1989 ، الذي اعتمد مبادئ و أحكام ذات طابع تعددي و ليبرالي، و أحدث القطيعة نهائيا مع الإيديولوجية الاشتراكية و نظام الحزب الواحد، من خلال تبنيه لنظام التعددية السياسي، و مبادئ اللامركزية الإدارية. و هي التي انعكست على قانون البلدية من خلال تبني مبدأ الديمقراطية التمثيلية ، و التي أدت إلى التنوع السياسي بالمجالس البلدية المنتخبة. غير أنه فتح مجال الصراع السياسي داخل المجلس الشعبي البلدي من خلال وضعه لآلية سحب الثقة من رئيس المجلس. كما قلص من صلاحيات البلدية بصفة ملحوظة بالمقارنة بما كانت عليه في قانون البلدية لسنة1967.

ثالثا- البلدية في قانون البلدية لسنة 2011:

لقد نظم قانون البلدية لسنة 2011، بواسطة القانون رقم 11-10، السالف الذكر، وقد جاء في إطار ظروف جديدة، منها التعديل الدستوري لسنة 2008 ، لدستور سنة 1996. و الذي جاء اعتمد مبدأ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة عن طريق ما يعرف بنظام الكوطا. كما جاء بعد الإصلاحات السياسية التي تمت في سنة 2011 بعد ثورارت الربيع العربي، و في ظل التطورات

[1] راجع أحمد محيو، المرجع السابق، ص 185.

الحاصلة في المجتمع الجزائري (عدد سكان في سنة 2010 بلغ حوالي 36.3 مليون نسمة بالمقارنة مع سنة 1990 التي بلغ في 25 مليون نسمة).

و في هذا الصدد، قام بإقرار مجموعة من المبادئ كمبدأ المشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية، ما يعرف بالديمقراطية التشاركية، كما أقر نظام الكوطا لتشجيع و توسيع تمثيل المرأة في الحياة السياسية. كما قام بإلغاء آلية سحب الثقة من رئيس المجلس، من أجل القضاء على حالة الانسداد بالبلديات، وتعزيز مكانة الهيئة التنفيذية للبلدية، من خلال وضع نواب لرئيس المجلس و تعزيز صلاحياته، و وضع ضمانات لحماية العهدة الانتخابية لرئيس المجلس. كما تم وضع قانون أساسي للمنتخب البلدي . كما قام بإعادة تنظيم مالية البلدية. و وضع آليات للتعاون و التضامن بين البلديات.

المحور الثاني: هيئات البلدية و مصالحها :

تعتبر البلدية هي جماعة إقليمية القاعدية، تمثل صورة تطبيقية للامركزية الإدارية الإقليمية في الدولة[1]. تتشكل من هيئتين أساسيتين هما: هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي (المبحث الأول) وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي (المبحث الثاني)، و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي[2] (المبحث الثالث)، و هو ما سيتم تناوله على النحو التالي:

المبحث الأول: الهيئة التداولية للبلدية: المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أو ما يسمى بـ "الهيئة التداولية للبلدية" هو الجهاز الأساسي للبلدية، و ذلك لكونه هو جهازا منتخبا يمثل السلطة التقريرية على مستوى البلدية الذي يدير الشؤون العمومية المحلية في إطار اختصاصاته. كما يعبر عن إرادة مواطني البلدية و هو ما يعرف بالديمقراطية التمثيلية، و لتسليط الضوء عليه سوف يتم التطرق إلى مركزه القانوني من حيث تنظمه و سيره (المطلب الأول)، ثم آلية عمله المتمثلة في مداولات المجلس (المطلب الثاني)، و هذا فيما يلي:

[1] راجع المادة 2 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.
[2] راجع المادة 15 من نفس القانون .

المطلب الأول: المركز القانوني المجلس الشعبي البلدي من حيث تنظيمه و سيره:

لتناول المركز القانوني للمجلس الشعبي البلدي من حيث تنظميه و سيره، لابد من التطرق إلى تكوينه (أولا)، ثم سيره (ثانيا) و لجانه(ثالثا)، على النحو التالي:

أولا- تكوين المجلس الشعبي البلدي:

1- طريقة اختيار المجلس الشعبي البلدي:

يتم اختيار المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب، و ذلك بواسطة الاقتراع العام السري و المباشر بطريقة الاقتراع النسبي على أساس القائمة[1]. لعهدة مدتها 5 سنوات. و هي مدة مناسبة متوسطة، ليست بالمدة الطويلة و ليست بالمدة القصيرة.

2- شروط المترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي:

لقد حددت المادة 79 من قانون الانتخابات لسنة 2016، المعدل و المتمم، شروط الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي، و هي كالتالي:

- أن يستوفي شروط الناخب، المحددة في المادة 3 من قانون الانتخابات، و هي أن يكون جزائري الجنسية، سواء جنسية أصلية أو مكتسبة، و أن يكون متمتعا بالحقوق المدنية و السياسية، و لم يكن فاقد الأهلية .

- أن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية، تجب الملاحظة أن المادة 5 من قانون الانتخابات منعت بعض الأشخاص من التسجيل في القائمة الانتخابية، بقوة القانون و بالتالي أسقطتهم من الترشح، وهم الأشخاص الذين حكم عليهم بجناية و لم يرد اعتبارهم، أو الذي حكم عليهم بجنحة و الحبس و حرموا من ممارسة حق الانتخاب أو الترشح كعقوبة تبعية حسب قانون العقوبات. و الأشخاص الذين أشهروا إفلاسهم و لم يرد اعتبارهم، أو الذين تم الحجز القضائي أو الحجر عليهم.

- بلوغ سن 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع.

---

[1] أي أن المقاعد المطلوب شغلها توزع بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي للأقوى، و إلغاء القوائم التي لم تحصل على نسبة 7%، راجع في هذا الصدد، موضوع نظام التمثيل النسبي ضمن موضوع أنظمة الانتخابات. تجب الملاحظة، أن الاقتراع النسبي هو حاليا حسب القانون رقم 16- 10، المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل و المتمم، السالف الذكر، مبني على أساس القائمة المغلقة، و هي النقطة التي أدرجت في مسودة مشروع تعديل قانون الانتخابات الجديد، الذي سيعدل أساس طريقة الاقتراع النسبي من القائمة المغلقة إلى القائمة المفتوحة.

-أن يثبت أداؤه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.

-أن لا يكون محكوم عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية و لم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العمدية.

-أن لا يكون في إحدى وضعيات عدم القابلية للانتخاب المحددة في المادة 81 من قانون الانتخابات. كالوالي الممارس أو الوالي المنتدب أو رئيس دائرة أو أمين عام ممارس للبلدية أو للولاية ...الخ

- أن يكون المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو كمترشح حر حسب ما هو منصوص عليه في قانون الانتخابات[1].

3- تشكيلة المجلس الشعبي البلدي:

يتكون المجلس الشعبي البلدي من أعضاء المجلس الشعبي البلدي تم انتخابهم حسب عدد المقاعد الموجودة في البلدية. و التي يتحدد عددها حسب عدد سكان البلدية الذي تم إحصائه رسميا في آخر عملية إحصاء عام للسكان. و يتراوح هذا العدد ما بين 13 مقعد (أي 13 عضو) في البلديات التي يقل عدد سكانها عشرة ألاف نسمة، وبين 43 مقعد(أي 43 عضو) في البلديات التي يفوق عدد سكانها 200 ألف نسمة، و ذلك حسب ما هو منصوص عليه في المادة 80 من قانون الانتخابات[2] لسنة 2016.

ثانيا- سير المجلس الشعبي البلدي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي عمله، في إطار دورات يعقدها على مدار السنة، تتضمن عقد عدة مداولات حسب جدول أعماله، حيث يجتمع المجلس في دورة عادية كل شهرين، لا تتعدى كل دورة 5 أيام[3]. و بالتالي، تبلغ عدد الدورات العادية التي يعقدها المجلس في السنة 6 دورات. و في هذا السياق، يمكن أن يعقد المجلس دورة استثنائية (غير عادية) كلما اقتضت حاجة البلدية، و ذلك بناءا على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو بطلب من 3/2 من أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يجتمع المجلس في بعض الحالات الاستثنائية بقوة القانون، و ذلك في حالة خطر وشيك أو كارثة كبرى.

[1] راجع لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، منشورات لباد، سطيف، 2010، ص137. راجع كذلك المواد من 71 إلى 78 من قانون الانتخابات لسنة 2016.

[2] راجع المادة 80 من القانون رقم 16-10، السالف الذكر.

[3] راجع المادة 16 من نفس القانون.

و تبعا لذلك، يقوم المجلس بعقد هذه الدورات وجوبا في مقر البلدية، إلا في الحالات التي تشكل قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، و في حالة استحالة ذلك، يمكن للمجلس أن يجتمع في هذه الحالة في مكان خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي[1].

ثالثا– لجان المجلس الشعبي البلدي:

يقوم المجلس من أجل ممارسة عمله، بتشكيل لجان دائمة تتضمن تمثيلا يعكس التركيبة السياسية للمجلس تمارس مهامها في المجالات التي تدخل في اختصاصات البلدية، لاسيما في ميدان الاقتصاد و المالية و الاستثمار، في ميدان الصحة و النظافة و حماية البيئة، في ميدان تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة، و في ميدان الرأي و الفلاحة و الصيد البحري، و في ميدان الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية. و يتم إنشاء هذه اللجان بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه. و في هذا الصدد، يحدد عدد اللجان الدائمة حسب عدد سكان البلدية، و يتراوح عددها بين ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يساوي أو يقل عدد سكانها 20 ألف نسمة و ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة.

تجب الإشارة، أن المجلس يمكنه أن يشكل لجان خاصة أو مؤقتة لدراسة أي مواضيع خاصة أو قضايا عاجلة تدخل في مجال اختصاصه. تنتهي مهامها بعد انتهاء الهدف الذي أحدثت من أجله.

المطلب الثاني: النظام القانوني لمداولات المجلس الشعبي البلدي

يطلق على المجلس الشعبي البلدي اصطلاح "الهيئة التداولية للبلدية" بسبب أنه يقوم بعمل هام على مستوى البلدية و الذي يتمثل في مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تعتبر الآلية القانونية للممارسة اختصاصات المجلس، و التي يقوم بها خلال الدورات التي يعقدها. و لتسليط الضوء عليها، لابد من التطرق إلى مفهوم المداولات (أولا) ثم الشروط القانونية لصحة و سلامة المداولات (ثانيا)، و ذلك فيما يلي:

[1] راجع المادة 19 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

أولا- مفهوم مداولات المجلس الشعبي البلدي:

1- تعريف مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تعرف مداولات المجلس الشعبي البلدي بأنها: الوسيلة القانونية للتعبير عن الإرادة الجماعية للهيئة التداولية المنتخبة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي يتم خلالها معالجة شأن من الشؤون العمومية المحلية التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية. و في هذا الصدد، تشكل المداولات مظهرا هاما من مظاهر الديمقراطية المحلية، باعتبار أنها تتضمن نقاش و تبادل أراء جماعي لممثلي مواطني البلدية المنتخبين في موضوع من مواضيع الشؤون العمومية المحلية ينتهي بالموافقة أو عدم الموافقة عليه.

2- تمييز المداولة عن قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تجب الملاحظة، أن المداولة حاليا لا تعتبر قرارا إداريا يحدث آثار قانونية، و ذلك لافتقادها لعنصر الطابع التنفيذي الذي يعد عنصرا جوهريا من خصائص القرار الإداري. لذلك، فإنها تعتبر قرار إداري ناقص، لا يمكن أن يطعن ضدها أمام القضاء في حالة تأثيرها على مركز قانوني معين. لذلك فإنها تحتاج إلى قرار إداري من يعبر عن سريانها و دخولها حيز التنفيذ، و هو ما يقع على عاتق رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد من أهم صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية كهيئة تنفيذية هو تنفيذ مداولات المجلس و ذلك بموجب قرار صادر منه يدخل المداولة حيز التنفيذ[1].

ثانيا- الشروط القانونية لصحة و سلامة مداولات المجلس الشعبي البلدي:

لصحة و سلامة مداولات المجلس الشعبي البلدي، فقد أحاط المشرع المداولات بمجموعة من الشروط تتمثل في الشروط الشكلية و الإجرائية و في الشروط الموضوعية، سيتم تناولها على النحو التالي:

أ- الشروط الشكلية و الإجرائية لصحة و سلامة مداولات المجلس الشعبي البلدي:

1- توفر النصاب القانوني للانعقاد: إن اجتماعات المجلس الشعبي البلدي لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، و هو ما يعرف بالنصاب القانوني الذي يقصد به اكتمال الأغلبية المطلقة و الذي يكون عندما يبلغ أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين فعليا يفوق نصف عدد الأعضاء[2]. وهو ما يعبر عن الإرادة الجماعية للمجلس. و في حالة عدم اجتماع المجلس

[1] لقد جاء في المطة الثالثة من المادة 96 ما يلي: " يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات قصد: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي".

[2] راجع المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013، المتضمن النظام النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب تعتبر الاجتماعات التي تعقد بعد الاستدعاء الثاني التي تنعقد بفارق 5 أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الحاضرين، و هذا ضمانا لمبدأ استمرارية عمل البلدية. و هذا ما أكدته المادة 23 من قانون البلدية لسنة 2011. و بالتالي، نلاحظ أن النصاب القانون يشترط فقط في الاستدعاء الأول أما الاستدعاء الثاني فلا يشترط توفر النصاب القانوني.

و هنا يطرح السؤال هل تؤخذ الوكالة التي يمنحها الأعضاء الغائبون في الحسبان عند احتساب النصاب القانوني للانعقاد ، و هو ما أجابت عنه الفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، السالف الذكر، بنصها على ما يلي: " لا تؤخذ في الحسبان الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب النصاب". و انما تؤخذ الوكالات في الحسبان فقط عند التصويت، كما سنرى لاحقا.

2- علنية المداولات: تنعقد مداولات المجلس الشعبي البلدي بصفة علنية، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية، و لكل مواطن معني بموضوع المداولة[1]. و في هذا السياق، يمكن للجمهور الحضور في جلسات المداولات، و ذلك في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة. غير أنه ما يمكن ملاحظته، هو أن الجمهور الذي يحضر المداولة ملزم بالصمت طيلة مدة الجلسة، و بالتالي لا يمكنه المشاركة في المناقشات أو أي إشارة تمس السير الحسن لأشغال الجلسة، تحت طائلة الطرد من القاعة المخصصة، و هو ما يبين أن مشاركة المواطنين في اتخاذ القرار المحلي، أو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية في مجال المداولات هي محدودة جدا.

تجب الملاحظة، أن بعض المداولات استثناها القانون من شرط العلنية، و اشترط إجرائها بصفة مغلقة ، و هي تلك المداولات التي تتعلق بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين، و كذلك تلك المداولات المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

3-التصويت بالأغلبية البسيطة للحاضرين: يتم التصويت على مداولات المجلس الشعبي البلدي كأصل عام بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تجب الإشارة، أن الوكالات التي تمت بصفة قانونية وفق هذا القانون، و التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم تحسب عند التصويت[2]. و يتم بالتصويت عن

[1] راجع المادة 26 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.
[2] راجع المادة 54 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

المداولة برفع اليد كقاعدة عامة، و يتم التصويت بالاقتراع السري كاستثناء، و ذلك في حالة طلب من 3/2 من أعضاء المجلس[1].

تحب الملاحظة، أن هناك بعض المداولات اشترط فيها القانون نسبة معينة التصويت عليها كالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين (50%+1)أو نسبة 3/2 من الأعضاء الممارسين، مثال: المداولات المتضمنة إنشاء لجان دائمة حسب ما نصت عليه المادة 32 من القانون رقم 11-10.

4- أن يتم إجرائها و تحريرها باللغة العربية: و هذا ما نصت عليه المادة 53 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر، و التي جاء نصها فيما يلي: " يجب أن تجري و تحرر مداولات و أشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية". و يترتب عن مخالفة ذلك، بطلان المداولات غير المحررة باللغة العربية بقوة القانون، و ذلك حسب المادة 59 من القانون رقم 11-10.

5- التوقيع و التسجيل و التأشير عليها: لقد ألزم القانون لصحة مداولات المجلس الشعبي البلدي أن توقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء و تسجيلها حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص و التأشير عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا. تجب الملاحظة، أن هذه المداولات تودع من طرف رئيس المجلس في أجل 8 أيام لدى الولاية مقابل وصل استلام[2].

ب - الشروط الموضوعية لصحة و سلامة مداولات المجلس الشعبي البلدي: تتمثل في:

1- **أن يكون موضوع المداولات ضمن مجال اختصاصات البلدية:** لقد اشترط قانون البلدية ان يكون موضوع المداولة ضمن اختصاصات البلدية ، و هو ما يستنتج من المادة 3 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر التي نصت على ما يلي: " تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب قانون". و المادة 52 منه، التي جاء نصها كما يلي: " يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات ". و بالتالي، لا يمكن للبلدية أن تدرج في مداولاتها الاختصاصات المخولة للولاية أو الاختصاصات المخولة الدولة. و يترتب عن ذلك مخالفة هذا الشرط بطلان المداولة بقوة القانون. و بالرجوع لمجال اختصاصات البلدية، نجدها منظمة في الباب الثاني من القانون رقم 11-10، و ذلك في المواد من 103 إلى 124 منه، و أهم هذه الصلاحيات هي في مجالات التهيئة و التنمية، التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز، التربية الحماية

[1] راجع المادة 25 من نفس القانون.
[2] راجع المادة 55 من نفس القانون.

الاجتماعية و الرياضة و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة، و النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية، و يتم ممارسة هذه الصلاحيات وفق ما هو محدد في قانون البلدية[1].

2- **أن يكون موضوع المداولة ضمن النقاط المدرجة في جدول أعمال اجتماعات المجلس:** لقد أوجب القانون لكي تكون المداولة صحيحة و سليمة المداولة، أن يكون موضوعها مدرج ضمن جدول أعمال الاجتماعات الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتشاور مع نوابه. و يعرض عند افتتاح الدورة ليتم المصادقة عليه[2]. و أثناء المصادقة عليه يمكن أن يدرج فيه نقاط إضافية بناء على طلب من الرئيس أو من أغلبية أعضائه[3]. أما بعد الموافقة عليه و ضبطه نهائيا، لا يجوز أن يتم مناقشة موضوع مداولة لم يكن مدرج في جدول الأعمال.

3- أن تكون المداولة قابلة للتنفيذ: لا تصح المداولة، إلا إذا أصبحت قابلة للتنفيذ، و في هذا الصدد، ميز القانون بين المداولات من حيث كيفيات قابليتها للتنفيذ إلى صنفين:

- **مداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور مدة معينة:** و هذا ما أشارت إليه المادة 56 من القانون رقم 11-10، و التي نصت على ما يلي: تصبح مداولات المجلس قابلة للتنفيذ بقوة بعد مضي 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية. و هذا يخص جميع المداولات، باستثناء المداولات المنصوص عليها في المواد 57 و التي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي.

- **مداولات قابلة للتنفيذ بعد مصادقة الوالي عليها:** و هي تلك المداولات التي تتعلق بالميزانيات و الحسابات ، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل على الأملاك العقارية للبلدية. و تكون هذه المصادقة صريحة من الوالي بقرار ولائي[4]. و في حالة عدم المصادقة عليها صراحة خلال مدة ثلاثين(30) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، تعتبر هذه المداولات مصادقا عليها ضمنيا بعد مرور هذه المدة[5].

4- أن لا تكون المداولات باطلة أو مخالفة للقانون: لقد حدد قانون البلدية أصناف المداولات من حيث كيفيات و حالات بطلانها، و قسمها إلى صنفين:

[1] راجع المواد من 103 إلى المادة 124 من نفس القانون .
[2] راجع المادة 20 من نفس القانون.
[3] راجع المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، السالف الذكر.
[4] راجع المادة 57 من القانون رقم 11-10.
[5] راجع المادة 58 منه.

- **مداولات باطلة بقوة القانون:** نصت المادة 59 من القانون رقم 11-10، على حالات بطلان المداولات بقوة القانون، و هي: المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات. المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها، غير المحررة باللغة العربية. و يتم معاينة البطلان بقرار من الوالي.

- **مداولات قابلة للإبطال:** و يكون ذلك، في حالة عندما يكون رئيس البلدية أو احد أعضاء المجلس في وضعية تعارض مصالحه أو مصالح احد أقاربه إلى الدرجة الرابعة مع مصالح البلدية. و يكون متعارضا مع مصالح البلدية عندما يكون الرئيس أو أحد الأعضاء معني بموضوع مداولة إما شخصيا أو اسم أحد أقاربه إلى غاية الدرجة الرابعة[1]. ففي حالة التعارض لابد عليه التصريح بوضعية التعارض مسبقا و عدم حضورها أو اتخاذ موقف تحظي بالانسحاب من الجلسة المعنية، تحت طائلة بطلان المداولة[2]. و عليه فأي توفر لحالات التعارض مع مصالح البلدية يؤدي إلى بطلان المداولة.

المبحث الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية: رئيس المجلس الشعبي البلدي

لتحديد المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يمثل الهيئة التنفيذية للبلدية لابد من التطرق مركزه العضوي(المطلب الأول) ثم مركزه الوظيفي (المطلب الثاني)، و هذا فيما يلي:

المطلب الأول: المركز العضوي لرئيس المجلس الشعبي البلدي:

نقصد بالمركز العضوي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء ممارسة عهدته الانتخابية من حيث تنظيمه. وفي هذا الصدد، فقد نظم قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية الوضع القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المواد من 62 المادة إلى المادة 76 منه ، وذلك بما يضمن حسن سير و استمرارية عمل البلدية، و هذا من خلال إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإقامة الفعلية و الدائمة في إقليم البلدية و التفرغ التام لممارسة اختصاصه بالإضافة لإمكانية الاستخلاف ، ولتسليط الضوء على ذلك، سوف يتم تناول الوضعية القانونية الدائمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و يكون هذا بواسطة الانتخاب

[1] راجع المادة 60 منه
[2] راجع المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105.

(أولا)، ثم الوضعية القانونية المؤقتة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، و يكون هذا في حالة استخلاف (ثانيا)، و أخيرا نواب رئيس المجلس (ثالثا)، و هذا على النحو التالي:

أولا- الوضعية القانونية الدائمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي: عن طريق الانتخاب

يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الانتخاب، فبالرجوع لقانون البلدية رقم 11-10 نجد الأحكام المتعلقة باختيار رئيس المجلس الشعبي، في فحوى المادة 65 منه التي نصت على ما يلي: " يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين". فالملاحظ من هذه المادة، أنها جاءت مبسطة وواضحة بخصوص كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، و لم تترك أي مجال للتأويلات. فمتصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، هو من يعلن رئيس للمجلس الشعبي البلدي، أما في حالة وجود تساوي الأصوات، بين قائمتين أو أكثر، فيعلن الترشح الأصغر سنا رئيسا[1].

ثانيا- الوضعية المؤقتة لرئيس المجلس الشعبي البلدي: عن طريق نظام الاستخلاف

قد يطرأ على شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي أي ظرف أثناء ممارسة عهدته الانتخابية، يغير من مركزه القانوني و يؤدي إلى استحالة ممارسته لمهامه ، ومن أجل ضمان عمل البلدية ، أوجد المشرع في القانون رقم 11-10 السالف الذكر، آلية قانونية من أجل المحافظة على استمرارية و دوام عمل وسير البلدية ، تتمثل في الاستخلاف[2] .

و تتمثل أسباب استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالات حددها هذا القانون و هي حالة وفاته، استقالته، تخليه عن منصبه، وجود مانع قانوني.

ويتولى رئاسة المجلس الشعبي البلدي إما أحد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي و هذا في حالة عدم وجود أحد نوابه، و تكون فترة الاستخلاف مؤقتة لغاية اختيار رئيس مجلس شعبي بلدي آخر حسب أحكام المادة 65 من هذا القانون.

ثالثا- نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للبلدية لا يقوم بممارسة مهامه بصفة فردية، و إنما يساعده في مهامه نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي. يختارهم من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المنتخبين)، في أول خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تنصيبه كرئيس للمجلس. و بعد عملية

[1] راجع حكيم طيبون، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مجلة الفقة و القانون المغربية، عدد 18 ، أفريل 2014، ص 123.
[2] نفس المرجع، ص 124.

الاختيار يعرضهم على المجلس للمصادقة على ذلك، و في هذا الصدد، يشترط أن تبلغ نسبة التصويت لكي تتم المصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس[1].

تجب الملاحظة، أن عدد النواب رئيس المجلس يتغير حسب عدد مقاعد مجالس البلديات، و هو يتراوح بين نائبان (2) بالنسبة للبلديات التي يتكون مجلسها من 13 مقعد، و بين 6 نواب بالنسبة للبلديات التي يتكون مجلسها من 43 مقعد[2]. و في هذا الإطار، يعمل نواب الرئيس تحت سلطة رئيس، حيث يكونون على مرتبة واحدة تجاه الرئيس دون أن يكون أي ترتيب أو أي تدرج سلم بينهم[3]. و في نفس الإطار، يمكن للرئيس أن يفوض إمضائه لصالح نوابه في حدود القانون[4].

المطلب الثاني: المركز الوظيفي رئيس المجلس الشعبي البلدي (اختصاصات):

تتميز صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواج الوظيفي، حيث يتصرف أحيانا باسم البلدية (أولا) ، و أحيانا أخرى باسم الدولة (ثانيا) و هو ما يتم تناوله على النحو التالي:

أولا- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية :

بما أن البلدية هي شخص معنوي عام، فإن رئيس المجلس الشعبي يمارس كل المهام الناتجة عن أثار الشخصية المعنوية (أ)، كما يمارس كل الصلاحيات البلدية باعتبارها هيئة التنفيذية(ب). و قد نص المشرع على هذه الصلاحيات في المواد من 77 إلى 84 من هذا القانون، و سنتطرق لأهم هذه الصلاحيات فيما يلي:

أ- باعتباره ممثل قانوني للبلدية كشخص معنوي عام: يقوم بالصلاحيات التالية:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية وفق القانون.
- يمثل البلدية في كل الاحتفالات و التشريفات الرسمية.
- يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها، و أهمها نذكر:

*التقاضي باسم البلدية و لحسابها.

* إدارة مدا خيل البلدية و الأمر بالصرف.

* يبرم عقود اقتناء الأملاك و المعاملات و الصفقات و الإيجارات و يقبل الهبات و الوصايا.

* يقوم بمناقصات أشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها .

* يمارس كل الحقوق عن الأملاك العقارية و المنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة.

[1] راجع المادة 70 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.
[2] راجع المادة 69 من نفس القانون.
[3] راجع الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، السالف الذكر.
[4] راجع الفقرة الأخيرة من المادة 70 من القانون رقم 11-10.

* يتخذ كل القرارات الموقفة للتقادم و الإسقاط.
* يسهر على المحافظة على الأرشيف.
* اتخاذ مبادرات لتطوير مداخيل البلدية.

- يسهر على وضع المصالح و المؤسسات العمومية البلدية و حسن سيرها.

ب- باعتباره هيئة تنفيذية للبلدية و رئيس للمجلس: يقوم بالصلاحيات التالية:

- يقوم بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي.
- يقوم بتنفيذ الميزانية البلدية، و الآمر بالصرف.
- يتولى رئاسة المجلس الشعبي البلدي[1]، حيث يمكن له استدعائه و إعداد مشروع جدول أعماله.

ثانيا- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

إن الدولة في حاجة إلى من يمثلها على المستوى المحلي، باعتبار هناك شؤون محلية ذات صبغة وطنية لا يمكن ممارستها إلا على المستوى المحلي، لذلك يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي على المستوى المحلي بالضبط بمفهومه الواسع التي تضمنتها المواد من 85 إلى 95 القانون رقم 11-10، السالف الذكر. و يمكن ذكر أهم الصلاحيات في هذا المجال، فيما يلي :

أ- يعتبر ضابط الحالة المدنية: حيث يقوم كل المهام المتعلقة بالحالة المدنية، و ذلك تحت إشراف الوالي.

- و في هذا السياق، يمكن له تفويض إمضائه للمندوبين و إلى موظف بلدي بهدف:

*استقبال التصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات،
* تدوين كل العقود و الأحكام في سجلات الحالة المدنية،
* إعداد و تسليم كل العقود المتعلقة بتصريحات بالولادة و الزواج و الوفيات.
* التصديق على كل توقيع يقوم به، أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية،
* التصديق بالمطابقة على كل نسخة بتقديم النسخة الأصلية منها.

ب- يعتبر ضابط الشرطة الإدارية: وبذلك يقوم بالمهام التالية تحت، إشراف الوالي[2]:

* يسهر على احترام و تطبيق التشريع و التنظيم المعمول بهما.
* يقوم بنشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات عبر تراب البلدية تحت إشراف الوالي.
* تبليغ و تنفيذ القوانين و التنظيمات على إقليم البلدية
*السهر على حماية النظام و السكينة و النظافة العمومية.

[1] راجع المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، السالف الذكر.
[2] راجع حكيم طيبون، المرجع السابق، 125.

*السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية و الوقاية و التدخل في مجال الإسعاف. لضمان سلامة الأشخاص و الممتلكات و الأماكن العمومية.

*تنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف.

*تفعيل المخطط البلدي لتنظيم الإسعاف في حالة حدوث كوارث.

* يتخذ كل الاحتياطات الضرورية و كل التدابير الوقائية لضمان حماية وسلامة الأشخاص و الممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها، أي كارثة أ حادث.

- لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يأمر بهدم الجدران والعمارات والبنايات الآيلة للسقوط، و ذلك في إطار القانون و التنظيم المعمول به.

-كما له إمكانية تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا عند الاقتضاء.

- كما يسهر على احترام حقوق و حريات الموطنين، و يقوم في هذا الإطار بما يلي[1]:

* يسهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و ممتلكاتهم.

* يتأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، و معاقبة كل مساس بالسكينة العمومية، و كذا الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.

* تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية.

* يسهر على حماية التراث التاريخي و الثقافي و رموز ثورة التحرير الوطني.

* يسهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار و السكن و التعمير و حماية التراث الثقافي المعماري.

* يسهر على نظافة العمارات و سهولة السير في الشوارع و الساحات و الطرق العمومية، و احترام تعليمات نظافة المحيط و حماية البيئة.

* يسهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع.

* يسهر على منع تشرد الحيوانات المؤذية و الضارة، كما يمكن له اتخاذ الاحتياطات و التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية و الوقاية منها.

* يضمن ضبطية الجنائز و المقابر طبقا للعادات و حسب مختلف الشعائر الدينية.

- يسهر على احترام التشريع المتعلق بالعقار، السكن، وحماية التراث المعماري على كامل البلدية.

- يقوم بتسليم رخص البناء و الهدم و التجزئة في إطار القانون.

ج- يعتبر ضابط شرطة قضائية: باعتباره يملك صفة ما يعرف بـ "الضبطية القضائية"، حسب المادة 92 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر، والمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية. إلا أنه ما يمكن ملاحظته أن المادة 92 من القانون رقم 11-10 لم تحدد مهامه بدقة كضابط شرطة قضائية بالاستناد لمركزه القانوني كرئيس بلدية. و بالرجوع إلى المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، يبدو

[1] نفس المرجع، ص 126.

أنها منحته الاختصاص العام في مجال الضبطية القضائية، و ساوت بينه و بين ضباط الشرطة القضائية الآخرين في المهام. و بالتالي حسب هذه المادة، فإنه يقوم باتخاذ الإجراءات و التحريات التي من شانها القبض على المجرمين عبر تراب البلدية في إطار ما يسمح به القانون.

تجب الإشارة في الأخير، أن **الازدواج الوظيفي** لرئيس المجلس الشعبي البلدي **يترتب عليه أثرا هاما من حيث طبيعة الرقابة الإدارية التي تمارس عليه** ، فعندما يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته كممثل للدولة، فانه يخضع **لرقابة تسلسلية (رئاسية)**، يمارسها الوالي أو وزير الداخلية. أماعندما يمارس صلاحياته كممثل للبلدية، فإنه يخضع **للرقابة الوصائية** من طرف الوالي[1].

المبحث الثالث: الأمين العام للبلدية

يعتبر وظيفة الأمين العام للبلدية هامة و حساسة، باعتباره يعد موظف الدولة الذي يتولى مهمة تنشيط إدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس، و هو ما نصت عليه المادة 125 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر. ولأهمية مركز الأمين العام في البلدية، لابد من تناول المركز العضوي للأمين العام (المطلب الأول)، ثم المركز الوظيفي له(المطلب الثاني)، و هذا على النحو التالي:

المطلب الأول: المركز العضوي للأمين العام للبلدية:

يتم اختيار الأمين العام للبلدية عن طريق تعيينه من طرف السلطة الإدارية المخولة، و في هذا الصدد، تختلف طريقة تعيين الأمين العام و النظام القانوني لوظيفته حسب حجم البلدية و عدد سكانها و هذا في حالتين:

***الحالة الأولى:** بالنسبة للبلديات الصغيرة و المتوسطة التي يساوي أو يقل عدد سكانها 100 ألف نسمة، دون أن تشمل بلديات مقر الولاية و بلديات العاصمة: تعتبر وظيفة الأمين العام منصب عالي يعين من طرف الوالي باقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

***الحالة الثانية:** بالنسبة للبلديات الكبيرة التي يفوق عدد سكانها 100الف نسمة و بلديات كل بلديات مقر الولاية و بلديات العاصمة: تعتبر وظيفة الأمين العام وظيفة عليا في الدولة يعين بموجب مرسوم تنفيذي من طرف الوزير الأول باقتراح من وزير الداخلية و الجماعات المحلية[3].

المطلب الأول: المركز الوظيفي للأمين العام للبلدية:

[1] راجع، ناصر لباد، المرجع السابق، ص 147.

[2] راجع المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016، المتضمن الأحكام المطبقة على الأمين العام للبلدية(ج ر رقم 73، لسنة 2016،ص 3)

[3] راجع المادة 20 من نفس المرسوم التنفيذي؛ راجع كذلك المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 20-39 المؤرخ في 2 فيفري 2020، الذي يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة(ج ر رقم 6 المؤرخة في 2 فيفري 2020، ص 8)

يمارس الأمين العام للبلدية مهام عديدة و متنوعة على مستوى البلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، يمكن حصرها فيما يلي:

أولا– مهام تتعلق بالهيئة التنفيذية و التداولية للبلدية:

– تتمثل هذه المهام أساسا في ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، و بذلك يقع على عاتق الأمين العام تحضير كل الوثائق اللازمة لأشغال المجلس ووضع كل الوسائل البشرية و المادية من أجل ضمان سير أشغاله، و ضمان أمانة المجلس.

– كما تتمثل مهام الأمين العام كذلك، في ضمان متابعة مداولات المجلس، و هو ما يفرض على الأمين العام إرسال المداولات للولاية، و كذلك ضمان نشرها و ضمان تنفيذ القرارات التي تتضمنها كما يقع عليه متابعة تنفيذ مشاريع البلدية و برامجها التنموية التي أقرتها البلدية[1].

ثانيا– مهام تتعلق بالمصالح الإدارية و التقنية للبلدية:

يتمثل هذه المهام في تنشيط و تنسيق عمل و سير المصالح التقنية و الإدارية التابعة لإدارة البلدية تحت سلطة رئيس المجلس، و بالتالي تقع عليه ممارسة السلطة السلمية على كافة مستخدمي إدارة البلدية، ضمان السير العادي لمصالح البلدية و نشاطها[2]، ضمان متابعة كل جوانب التسيير الإداري (عقود و الصفقات، موارد بشرية...). و التسيير المالي(تحضير مشروع الميزانية، ضمان تنفيذ الميزانية، متابعة تسيير الممتلكات وغيرها) بالبلدية .

[1] راجع المادة 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320.
[2] راجع المادة 16 من نفس المرسوم التنفيذي.