

الأجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية

ناصر لباد (*)

من الخصائص الأساسية للقانون الإداري، يقول الأستاذ أندري ديلوبادير André de Laubadère، أن سريع التطور (1)، وهذه الملاحظة حسب بعض الفقهاء في الجزائر (2)، تطبق على القانون الإداري الجزائري، وعن سرعة تطور القانون العمومي بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة يقول الأستاذ أحمد محيو : "إن رجل القانون الذي يطلع حالياً، على المؤسسات الجزائرية، يلاحظ أن القانون الإداري هو أحد أهم فروع القانون، إن لم يكن أهمها (3)".

ويضيف نفس المؤلف : "إن القانون العمومي الجزائري يتطور بسرعة، إذ لم ننته بعد من دراسة مؤسسة أو نظام قانوني، حتى نصبح مجبورين على إعادة النظر في هذه الدراسة حتى نأخذ بعين الاعتبار التغيرات والتعديلات الجديدة.

إن عمل رجل القانون في الجزائر يشبه عمل بنيلوب Pénélope (4)

وأسباب هذا التطور السريع، يرجعها الفقهاء إلى العلاقة التي تربط القانون الإداري بالوضع السياسية والإقتصادية والإجتماعية لبلاد ما.

(*) أستاذ مكلف بالدروس بمعهد الحقوق والعلوم الادارية - جامعة سطيف-

(1) André de Laubadère : Manuel de droit administratif, 11 ed, L.G.D.J Paris, 1978, p20.

(2) أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) د. م. ج الجزائر 1979، وعمار عوابدي : القانون الإداري د. م. ج / م. و. ك، الجزائر 1990 ومحمد فاروق عبد الحميد : التطور المعاصر لنظرية الأموال العامة في القانون الجزائري د. م. ج الجزائر 1988.

(3) أحمد محيو : نفس المرجع، ص 5
(4) Ahmed Mahiou : Etudes de droit public Algerien, OPU, Alger, 1984, p5.

فيقول في هذا الإطار الأستاذ أحمد محيو : "إن الإدارة والقانون الإداري في الجزائر يظهران هكذا وكأنهما ميدان لقوى تتداخل فيه العوامل السياسية والإقتصادية والفنية (1).

ويقول الأستاذ عمار عوابدي : "يمتاز القانون الإداري بأنه قانون مرن، يتكيف مع الإعتبارات والمقتضيات العملية، وقابل للتطور بسرعة في نطاقه وفي مضمونه، بتطور الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية (2)....."

ويقول الأستاذ محمد فاروق عبد الحميد : "إن نظرية الأموال العامة ترتبط بصورة أو بأخرى بمعظم نظريات القانون الإداري (3)

ويضيف نفس المؤلف : "تعرض دراسة نظرية الأموال العامة عدد من الصعوبات التي تزيد من مشقة البحث فيها، ويمكن إرجاع هذه الصعوبات إلى عاملين أساسيين :

العامل الأول : يتمثل في التقلب المستمر لقواعد النظام القانوني الحاكم للأموال العامة كإرتباطها الشديد بالنظم والإيديولوجيات السياسية والإقتصادية المطبقة في الدولة (4).

ويقول الأستاذ بول بينوا Francis - Paul BENOIT

" Liée depuis toujours aux circonstances politiques, l'évolution de l'administration apparait désormais comme liée à la conjoncture économique, tout problème économique devant un problème politique, et par là même ayant des répercussions administratives. " (5)

(1) أحمد محيو : نفس المرجع ص 55

(2) عمار عوابدي : نفس المرجع ص 115

(3) محمد فاروق عبد الحميد : نفس المرجع ص 3

(4) محمد فاروق عبد الحميد : نفس المرجع ص 5

(5) F.P. BENOIT : le droit administratif français, DALLOZ, Paris, 1968, p9.

ويقول فاي Prosper Weil

" Le droit administratif n'est pas, et ne peut pas être, un droit comme les autres : si ces mots avaient un sens, on dirait volontiers qu'il n'est pas un droit juridique mais un droit politique. " (1)

من كل هذه الملاحظات، تظهر العلاقة المتينة بين القانون الإداري والظروف السياسية. ومن المواضيع التي يتناولها بالدراسة القانون الإداري، موضوع التنظيم الإداري L'organisation administrative. ومنه التنظيم البلدي L'organisation communale ومن خلال دراستنا، سنحاول أن نبين علاقة هذا الأخير بالوضعية التي ميزت وتميز الجزائر.

وحسب الظروف السياسية التي مرت بها الجزائر، يمكننا أن نميز بين التنظيم البلدي في الحالات العادية والتنظيم البلدي في الحالات الإستثنائية. وفيما يخصنا سنحاول فقط دراسة الأجهزة البلدية في الحالات الإستثنائية.

لقد عرفت البلدية في الجزائر من الإستقلال إلى يومنا هذا، الأجهزة الإستثنائية التالية : المندوبية الخاصة (أ) ثم المجلس البلدي الموسع (ب) وبعد ذلك المجلس البلدي المؤقت (ج) ثم المندوبية البلدية (د) وأخيرا التنظيم البلدي في إطار المواد 90 و93 و96 من دستور 1996 (هـ).

أ المندوبية الخاصة La Délégation Spéciale

جاء إنشاء المندوبية الخاصة نتيجة للوضعية التي ورثتها إدارة البلدية يوم الإستقلال. ولهذا قبل أن نتناول إنشاء المندوبية الخاصة (2)، يجب أولا أن نتطرق إلى وضعية البلدية الجزائرية غداة الإستقلال (1).

1- وضعية البلدية الجزائرية غداة الإستقلال :

عرف التنظيم الإداري في الجزائر غداة الإستقلال خلافا كبيرا (2). على المستوى المحلي فإن البلديات الجزائرية التي استمرت قانونا

(1) P. WEIL : le droit administratif, ed que sais-je, cité par Ahmed Mahiou in cours d'institutions administratives, OPU Alger, 1979, p9.

(2) Voir Ahmed Mahiou : op cit, p118.

فتطبيق النظام البلدي الموروث عن مرحلة ما قبل الإستقلال تعرضت إلى عدة مشاكل نذكر منها على الخصوص :

- المغادرة الجماعية للبلديات من طرف الموظفين الأوروبيين (1)، وفي غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية نتج عنها وضع خطير عشته البلديات.
- ظهور عجز كبير في ميزانيات البلدية نتيجة إنخفاض الموارد المالية مع زيادة كبيرة في النفقات، نتيجة للواجبات الإجتماعية المفروضة على البلدية وخاصة منها المساعدات التي كانت تمنحها البلدية للمواطنين الذين تضرروا أكثر بسبب حرب التحرير.

وللتصدي لهذه الوضعية، إتخذت السلطات العمومية آنذاك، إجراءات أساسيان هما :

- القيام بإصلاح إقليمي، هدفه هو تخفيض عدد البلديات ليتمكن هذا التخفيض من تقليص حاجيات البلديات من الموظفين وبالتالي تقليص نفقاتها حتى يسهل تسيير البلديات فعددها الذي كان 1578 إنخفض إلى 676 بلدية (2).

وتجدر الإشارة أن هذا الإصلاح الإقليمي (3) كان تدريجيا، أي مر بعدة مراحل. ويظهر هذا واضحا حسب النصوص القانونية التالية :

(1) فيما يخص أزمة الإطارات بصفة عامة، أنظر في هذا الإطار :
E. Motsch: Quelques aspects de la formation des cadres algeriens in problemes de l'Algerie indépendante, ouvrage collectif présenté par François PERROUX, PUF. Paris, 1963, p175 et sui.

(2) مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية ، د.م. ج الجزائر 1986 ص 93
(3) فيما يخص الإصلاح الإقليمي لسنة 1963، مسعود شيهوب : نفس المرجع، ص 93 وما بعدها؛

A. Si AFFIF :le principe de la décentralisation : moyen de mise en oeuvre et poids des traditions locales, mémoire de magistère; institut de sciences politiques, Alger, 1982, p270 et sui.

- المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 (1)
- الأمر رقم 63-461 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963 (2)
- الأمر رقم 63-466 المؤرخ في 02 ديسمبر 1963 (3)
- الأمر رقم 64-54 المؤرخ في 31 جانفي 1964 (4)

وعلى ضوء هذا الاصلاح الإقليمي، يكون توزيع البلديات حسب الولايات طبقا للجدول الآتي : (5)

24	الواحات	56	الجزائر
42	وهران	60	عنابة
21	سعيدة	59	باتنة
23	الساورة	63	قسنطينة
69	سطيف	41	الأصنام
33	تيارت	49	المدية
50	تيزي وزو	56	مستغانم
30	تلمسان		

ضف إلى ذلك صدور المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1965 الذي قام بتغيير أسماء بعض البلديات وذلك باسترجاعها الأسماء الجزائرية القديمة (6)

أما الإجراء الآخر وهو الإجراء الأول، فهو يتمثل في إنشاء جهاز لتسيير البلدية وهذا الجهاز هو المندوبية الخاصة.

(1) أنظر ج. ر. رقم 35

(2) أنظر ج. ر. رقم 82

(3) أنظر ج. ر. رقم 91

(4) أنظر ج. ر. رقم 13

(5) Statistiques citées par Abderrahmane Remili : L'organisation administrative de l'Algérie; cahier de la formation administrative, DGFP, 1973, p75.

(6) Voir A. Mahiou : les collectivités locales en Algérie, A.A.N, 1969, p286,

2- إنشاء المندوبية الخاصة :

لتعويض إختفاء السلطات العمومية المحلية على مستوى البلدية
استعمل جملة إجراء المندوبية الخاصة (1)

والسبب في ذلك، أن الوضعية السائدة في 1962، لا تمكن من
تنظيم إنتخابات بلدية، ولهذا وإبتداء من صائفة 1962، عوضت جميع
المجالس البلدية الموروثة (Les conseils municipaux) المختفية أو المنحلة
بمندوبيات خاصة، لأن القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر
1962 (2)، قد مدد إلى أجل غير محدد التشريع المعمول به إلى غاية 31
ديسمبر 1962 (3)، وبالتالي فإنه قد مدد في نفس الوقت النظام البلدي
المعمول به قبل الإستقلال بإستثناء مع ما يتعارض مع السيادة
الوطنية.

وعلى سبيل المثال، ففيما يخص تمديد التشريع المعمول به
بالنسبة لمدينة الجزائر، نص المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي
1963 المتضمن إعادة التنظيم للبلديات في المادة الرابعة ما يلي : "إن
تنظيم بلدية الجزائر العاصمة يبقى كما هو محدد بموجب المرسوم المؤرخ
في 24 فيفري 1959" (4)

(1) إن إنشاء المندوبية الخاصة، لا يعني إستعمال هذا الإجراء لأول مرة في
الجزائر. فقد إستعمل أثناء الإستعمار من طرف السلطات العمومية الفرنسية.
أنظر في هذا الإطار :

Claude collot : les institutions de l'Algérie durant la période coloniale (1830-1962),
OPU, Alger, ed du CNRS-PARIS, 1987, p143 et sui.

(2) أنظر ج. ر. رقم 02 لسنة 1963.

(3) ولم ينته العمل بالقانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962
المتضمن تمديد التشريع المعمول به إلى غاية 31 ديسمبر 1962 إلا بعد 05
جويلية 1975 بعد صدور الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05/07/1973 ج ر
رقم 62) الذي ألغى قانون 31 ديسمبر 1962.

(4) فيما يخص تمديد التشريع المعمول به المطبق على مدينة الجزائر أنظر :
RACHID KHELLOUFI : le statut de la ville d'Alger, mémoire de DES, Alger,
1979, p16.

وقد تضمن القانون البلدي الفرنسي المؤرخ في سنة 1884 في حالة حل مجلس بلدي أو إستقالة أعضائه، إنشاء مندوبية خاصة تتكون من 3 إلى 5 أعضاء معينون بمرسوم في إنتظار إجراء إنتخابات جديدة.

وقد نتج عن هذا حتميا، نظرا للظروف العامة آنذاك، تأكيد إستعمال إجراء المندوبية الخاصة، فكان هذا بموجب المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963.

ويوجد على رأس كل مندوبية خاصة رئيسا يمارس إختصاصات وسلطات رئيس البلدية Le maire آنذاك، ويساعده في أداء هذه المهام نائب للرئيس un adjoint au maire، كذلك في بعض الأحيان عدد من المندوبين des délégués يتراوح عددهم حسب أهمية عدد سكان البلدية. ويعينون أعضاء المندوبية بموجب قرار صادر عن المحافظ (1) le préfet كما تجدر الإشارة، فإن المندوبية الخاصة مبدئيا تمارس كل صلاحيات المجلس البلدي الموروث.

ولمساعدة المندوبية الخاصة لأداء نشاطاتها الإقتصادية والإجتماعية، أنشأت على مستوى كل بلدية عدة هيئات منها :

- اللجنة للتدخل الإقتصادي والإجتماعي la commission d'intervention économique et sociale وهذه اللجنة التي أنشأت بموجب الأمر المؤرخ في 09 أوت 1962 (2) والتي تتكون من ممثلين عن المواطن ومن فنيين يعملون بالمرافق العمومية والمؤسسات الخاصة، يعينهم المحافظ le préfet ويرأس هذه اللجنة رئيس المندوبية الخاصة. وتلعب هذه

(1) Cette procédure de nomination d'une délégation spéciale de 3 à 5 membres conformément à la loi municipale de 1884, a fait l'objet d'un aménagement en Algérie en vertu d'un décret du 17 Mars 1956, complété par les décrets du 11 novembre et du 14 Décembre 1956. Ces textes apportent des modifications importantes permettant notamment de nommer par arrêté préfectoral un délégué spécial doté des pouvoirs du maire. A. MAHIOU : of cit, p286/

(2) Voir J.O.E.A. P66.

اللجنة دور هيئة إستشارية، ولكن هذه اللجنة التي لم يكن لها وجود في الواقع، قد ألغيت، بموجب الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 (1).

كما تجدر الإشارة كذلك، أن المرسوم رقم 63-95 المؤرخ في 22 مارس 1963 (2) المتعلق بتسيير الأملاك الشاغرة (3) (les biens vacants) والقطاع الإشتراكي، قد أنشأ في كل بلدية، مجلس بلدي لتنشيط التسيير الذاتي un conseil communal d'animation de l'autogestion. ويتكون هذا المجلس من أعضاء المندوبية الخاصة، وممثلين عن الحزب، والجيش الوطني الشعبي، والإتحاد العام للعمال الجزائريين (4).

أما الدور الذي لعبته المندوبية الخاصة على رأس كل بلدية، فهو محدود، وحسب بعض المؤلفين (5) هناك ثلاثة أسباب لتفسير هذا الدور المحدود :

على المستوى السياسي، المندوبية الخاصة لا تتمتع بسمعة كبيرة تمكنها بالقيام بدور المجموعة المحلية وظروف الإستقلال الجديدة. مما أدى بنفور المواطنين عنها وعدم إهتمامهم بتسيير شؤونهم المحلية. ضف إلى ذلك على سبيل المثال، عندما قامت السلطات العمومية بالإصلاح الإقليمي لسنة 1963 فلم تستشير المندوبيات الخاصة (6).

(1) أنظر ج ر رقم 89

(2) أنظر ج ر رقم 17

(3) وأصبحت الأملاك الشاغرة، تسمى بأملك الدولة Les biens de l'Etat بموجب الأمر رقم 66-102 المؤرخ في 06 ماي 1966 ج ر رقم 36.

(4) L'article 23 du décret n 63-95 du 22 Mars 1995 dispose "dans chaque commune, il est créé un conseil communal d'animation de l'autogestion, composé des comités de gestion, d'un représentant du parti, de L'UGTA, de L'ANP, et des autorités administratives de la commune".

(5) MESSAOUD MENTRI : l'administration en question, OPU, Alger, 1984, p11 et 12; Hugues Tay : la nouvelle institution communale en Algérie, RASJ n 04 année 1967, p743.

(6) A;Si - AFFIF : op cit, p272.

- على المستوى الإداري، إن أغلب أعضاء المندوبية تنقصهم الخبرة الإدارية، فيقول في هذا الإطار أحد الباحثين : عن طريق لعبة الزبائنية داخل الحزب وكذا داخل الإدارة فإن المندوبيات الخاصة كانت تتكون في الغالب من مسيرين إداريين لهم علاقة بالشرائح الإجتماعية المفضلة التي لا يدخل ضمن إهتمامها الأول الصالح العام. فتحقيقا للمصلحة الخاصة التي كانت المبدأ السائد في أغلب البلديات آنذاك كانت السبب في سوء تسيير المندوبيات الخاصة وبالتالي إشتكاء المواطنين منها وعدم إعترافهم بتمثيلها لهم (1).

زيادة على هذا، إن المندوبيات الخاصة بعد الإستقلال، تعاقبت على بعضها البعض على نحو سريع جدا، مما أثر سلبا على أعضاء المندوبية. فهذه الظاهرة كانت عائقا في طريقهم لإتمام البرامج المسطرة.

على المستوى المالي، كانت البلدية في وضعية مالية صعبة. السبب في ذلك كان من جهة تعطل الإقتصاد الوطني وعدم إستقرار المداخل الجبائية ومن جهة أخرى كثرة الأعباء الإجتماعية وكذلك إرتفاع المصاريف بالمستخدمين المتزايد عددهم يوم بعد يوم.

ب- المجلس الشعبي البلدي الموسع l'assemblée populaire communale élargie (A.P.C.E)

قبل أن نتطرق إلى المجلس الشعبي الموسع (2) يجب أولا أن نتساءل عن الزسباب التي أدت إلى نشأته (1)

1- أسباب إنشاء المجلس الشعبي الموسع (م. ش. ب. م)
جاء في ميثاق الثورة الزراعية : "أن الثورة الزراعية عملية سياسية أساسا في أسسها كما في أهدافها فهي ليست مجرد قضية إدارية ولا مجموعة بسيطة من المشاكل التقنية والمالية.

(1) EL HADI CHALABI : les nationalisations des terres dans la révolution agraire, O.P.U, Alger, 1984, p115.

إن الثورة الزراعية "لا تمنح" : إن تحرير مبادرات الفلاحين الفقراء وتغيير شروط معيشتهم الريفية لا يمكن أن يتصور خارج إطار ديمقراطي، يضمن أولا تجنيد المعنيين أنفسهم لخدمة مستقبلهم" (1)

ولهذا عندما بدأ النقاش حول الثورة الزراعية في سنة 1970، ظهرت نزعة تطالب بإنشاء أجهزة خاصة لتطبيق الثورة الزراعية عوض الأجهزة الموجودة، لأنها تعتبر في رأيهم غير تمثيلية للقوى التي تريد إنجاح الثورة الزراعية (2).

إن تطبيق الإصلاحات على نظام الملكية العقارية الوطنية في إطار الثورة الزراعية بداية من سنة 1972، أثبت أهمية العلاقة التي تربط هذه الإصلاحات السياسية والإقتصادية بالمؤسسات الإدارية للبلاد. وبالتالي أثبتت العلاقة الجدلية بين تمثيلية هذه المؤسسات ولا سيما على المستوى المحلي ونجاح هذه الإصلاحات.

السلطات العمومية آنذاك قررت التعامل مع المؤسسات الموجودة ولكن أخذت بعين الاعتبار الإنتقادات الموجهة لهذه المؤسسات من طرف هذه النزعة، فأدخلت بعض التعديلات على أجهزة هذه المؤسسات وكذلك بعض التعديلات على صلاحياتها. ولكن هذه التعديلات التي أدخلت على أجهزة المؤسسات المعنية تعتبر مؤقتة، بحيث تختفي قانونيا هذه الأجهزة عندما تنتهي مرحلة تطبيق الثورة الزراعية.

(1) Charte de la révolution agraire, adoptée et promulguée en même temps que l'ordonnance n71-73 du 08-11-1971 portant révolution agraire, éditée par la présidence du conseil, p32 et 33.

(2) A. Mahiou et L. Autin : L'impact de la révolution agraire sur les institutions administratives en Algérie in Etudes de droit public algérien, OPU, Alger, 1984, p159.

أنظر كذلك وبصفة معمقة، فيما يخص الرهانات المتعلقة بالتمثيل على المستوى البلدي لتطبيق الثورة الزراعية : EL HADI CHALABI : OP cit, p112 et sui

وفيما يخص البلدية، فإن الجهاز الذي تسبب تطبيق قانون الثورة الزراعية في إنشائه، هو أساسا المجلس الشعبي البلدي الموسع.

2- المجلس الشعبي البلدي الموسع

إن المادة 173 من الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 1971/11/08 المتضمن الثورة الزراعية (1)؛ أعطت الإمتياز للإطار المحلي عندما نصت على : "أن البلدية هي الوحدة الإقليمية التي تنفذ بداخلها عمليات التأميم وتوزيع الأراضي "فتحاول هكذا إشراك القاعدة في هذه العمليات.

ونصت المادة 177 من نفس الأمر على ما يلي : "على المستوى البلدي، إن أجهزة تنفيذ الثورة الزراعية هي :

أ- المجلس الشعبي البلدي الموسع للمثليين المحليين للحزب والمنظمات الجماهيرية ولا سيما إتحادات الفلاحين، والمسمى المجلس الشعبي البلدي الموسع.

ب- اللجنة التقنية البلدية المكلفة بمساعدة المجلس الشعبي البلدي الموسع، في كل الأعمال ذات الطابع التقني المتعلق بعملية الثورة الزراعية.

ج- التعاونية الفلاحية البلدية المتعددة الخدمات التي تعمل بمساعدة المجلس الشعبي البلدي الموسع واللجنة التقنية خلال عمليات الثورة الزراعية".

وتضيف المادة 178 من الأمر : "يعتبر المجلس الشعبي البلدي الموسع واللجنة التقنية البلدية أجهزة مؤقتة. فيمارسان صلاحياتهم في البلدية المعنية خلال المرحلة الممتدة بين فتح وغلق عمليات التأميم ومنح الأراضي في إطار الثورة الزراعية، وبعد هذا، تنتهي مهامهما.

(1) أنظر ج ر رقم 97

يخول للمجلس الشعبي البلدي والتعاونية الفلاحية البلدية المتعددة الخدمات كل الصلاحيات للقيام بجميع الأعمال الدائمة التي لها علاقة بتجسيد الثورة الزراعية، ولا سيما إنجاز الأهداف المتعلقة بالإستصلاح والتنمية الريفية".

وتنص الفقرة 3 من المادة 208 من الأمر ما يلي : "يمكن للمجلس الشعبي البلدي الموسع إذا دعت الضرورة. القيام بتحقيقات، عن طريق لجنة، تنتخب من بين أعضائها".
فوفقا لهذه المواد من الأمر، يجب إذن التمييز بين المهام المؤقتة للمجلس المتعلقة بعمليات الثورة الزراعية والمهام الدائمة.

ففيما يخص المهام المؤقتة، يعقد المجلس الشعبي البلدي جلساته بتشكيلة الموسعة أي في إطار المجلس الشعبي البلدي الموسع A.P.C.E، للقيام بالصلاحيات المنصوص عليها في المواد من 186 إلى 188 من الأمر، والتي تتمثل في تحضير وتنفيذ بعض العمليات. وهكذا يقوم المجلس الشعبي البلدي الموسع بالعمليات التمهيدية، ويتخذ الإجراءات التحضيرية لتطبيق الثورة الزراعية : كإحصاء الأراضي، والثروات المائية، والملاكين للأراضي، والمرشحين للإستفادة من التوزيع

ولكن المداولات التي تنتج عن هذه العمليات ليست قابلة للتنفيذ فورا، إذ لها فقط قيمة إقتراحات موجهة للأجهزة المختصة في الولاية وهو جهاز المداولة أي المجلس الشعبي الولائي الذي يقوم بدراستها والمصادقة عليها (1).

فمداولات المجلس الشعبي البلدي الموسع تخضع إذن للموافقة يمارسها جهاز غير الجهاز التقليدي الذي يمارس الرقابة الوصائية أي الوالي أو الوزير (2).

(1) أنظر المادة 221 من الأمر رقم 71-73

(2) A. Mahiou et J.L. Aitin : op cit, p176

ولهذا، فإنه إذا كانت صلاحيات المجلس الشعبي البلدي الموسع واسعة جدا إلا أنها كذلك تعتبر محدودة في مداها فهي تخالف المبدأ الذي جاءت به المادة 100 من القانون البلدي التي تنص بأن كل المداولات قابلة للتنفيذ.

وتجدر الإشارة في الأخير أن هذا التوسيع دخل فعليا حيز التنفيذ على المجالس الشعبية البلدية المنبثقة من إنتخابات فيفري 1967 (1). ويساعد المجلسالشعبي الموسع في أداء مهامه، جهازان مرتبطان مباشرة به، ويؤديان نشاطهما تحت رقابته، وهما :

- اللجنة التقنية البلدية le comité technique communal

ويعتبر الجهاز الثاني المؤقت على مستوى البلدية بعد المجلس الشعبي البلدي الموسع. هذه اللجنة الواجبة الإنشاء تتكون من أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية وثلاث تقنيين يمثلون الوزارات المعنية مباشرة بعمليات الثورة الزراعية، وهذه الوزارات هي : وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، ووزارة المالية وكتابة الدولة للري (2). وكما أسلفنا، فإن هذه اللجنة مكلفة بمساعدة المجلس الشعبي البلدي الموسع في كل الأعمال ذات الطابع التقني المتعلق بعمليات الثورة الزراعية. فهي تعتبر بمثابة جهاز تحقيق للمجلس الشعبي البلدي الموسع (3).

- لجنة التحقيق البلدية la commission d'enquête communale

وتعتبر الجهاز المؤقت الثالث على مستوى البلدية. هذه اللجنة التي يمكن إنشاؤها من طرف المجلس الشعبي البلدي الموسع، تتكون إلزاميا وبالأغلبية من ممثلين للحزب والمنظمات الجماهيرية (4)

(1) EL HADI CHALABI : op cit, p122

(2) المادة 190 من الأمر رقم 71-73

(3) A.Mahiou et J.L.Autin : op cit, p176

(4) المادة 208 وما بعدها من الأمر رقم 71-73

ودور هذه اللجنة هو التحقيق والتدقيق في جدية وموضوعية الأعمال التحضيرية المتعلقة بتحديد قوائم الأراضي وقوائم الملاكين وقوائم الموارد المائية الممكن تأميمها، وكذلك قوائم الأشخاص الذين سيستفيدون من الأراضي.

وتكون هذه اللجنة من طرف المجلس الشعبي البلدي الموسع، عندما ترد طعون فيما يخص هذه العمليات من أي شخص كان. ويرأس هاتان اللجنتان قانونا أي اللجنة التقنية البلدية ولجنة التحقيق البلدية، رئيس المجلس الشعبي البلدي الموسع (1).

وقد إنتهت رسميا مهمة هذه الأجهزة المؤقتة أي المجلس الشعبي البلدي الموسع واللجنة التقنية البلدية ولجنة التحقيق البلدية بموجب المرسوم رقم 83-374 المؤرخ في 28 ماي 1983 المتضمن المصادقة على قرارات تأميم الأراضي لصالح الصندوق الوطني للثورة الزراعية وحل الأجهزة الخاصة بتنفيذ العمليات المؤقتة للثورة الزراعية (2)

وقد نصت المادة الأولى من هذا المرسوم على ما يلي : "يصادق على القرارات النهائية لتأميم الأراضي المتخذة لتطبيق الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 8 نوفمبر 1971 المشار إليه أعلاه في مجموع التراب الوطني".

ونصت المادة الثانية من نفس المرسوم : "تحل إبتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأجهزة الخاصة بتنفيذ المهام المؤقتة للثورة الزراعية في مستوى الولاية والبلدية".

(1) المادة 190 و 209 من الأمر رقم 71-73
(2) أنظر ج. ر. رقم 22

وفي الأخير، تجدر الإشارة، أن الأمر رقم 71-73 المؤرخ في 08/11/1971، قد أدخل تغييرا كبيرا في تكوين المجلس الشعبي البلدي، ولكن قواعد سيره بقت تقريبا على حالها، بحيث أغلب القواعد التي يتضمنها قانون البلدية قد مددت. ومثال على ذلك نصت المادة 1/10 من المرسوم رقم 72-108 المؤرخ في 07 جوان 1972 المتعلق بالهيئات المكلفة بإنجاز المهام المؤقتة للثورة الزراعية على مستوى البلدية (1) على ما يلي : "إن الأحكام المتعلقة بسير المجلس الشعبي البلدي والمنصوص عليها في المواد 80 إلى 86 و 88 إلى 93 من القانون البلدي تطبق تماما على سير المجلس الشعبي البلدي الموسع وذلك مع مراعاة أحكام المواد 11 و12 و13 و14 بعده".

وتتعلق المواد 80 إلى 86 و88 إلى 93 من قانون البلدية بسير المجلس الشعبي البلدي.

ولكن تجب الملاحظة، أن المجلس الشعبي البلدي الموسع يجتمع إلزاميا وبصفة علنية على الأقل مرة في الأسبوع، وأن اللجنة التقنية البلدية تحضر بقوة القانون إجتماعاته وتشارك في مداولاته، ولكن أعضائها لهم صوت إستشاري فقط.

أما فيما يخص المهام الدائمة، فإن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في تكشبلته القديمة. وفي هذه الحالة، فإنه مكلف بالمشاركة مع التعاونية الفلاحية البلدية المتعددة الخدمات، بمتابعة تطبيق الثورة الزراعية وهذا طبقا للمادة 2/178 والمادة 215 من الأمر. (2) وتتمثل هذه المهمة خاصة في إعداد قائمة الملاكين حتى يتمكن إقتراح للتأمين

(1) أنظر ج. ر. رقم 51
(2) تنص المادة 215 من الأمر رقم 71-73 : "إبتداء من التاريخ الرسمي لغلق عمليات التأمين ومنح الأراضي الفلاحية أو ذات الطابع الفلاحي في إطار هذا الأمر، فإن المجلس الشعبي البلدي والتعاونية الفلاحية البلدية المتعددة الخدمات مكلفان معا بالقيام على تراب البلدية بجميع الأموال الدائمة المتعلقة بتجسيد الثورة الزراعية".

الأراضي غير المستعملة طبقا لنص الأمر، كذلك إعداد قائمة المستفيدين الذي يمكن تعويضهم بمستفيدين جدد في حالة عجزهم عن الإستفادة أو في حالة إسقاط حق الإستفادة منهم. (1) فالتعديل إذن الذي أدخل على الجهاز البلدي يتعلق بالمجلس الشعبي البلدي عندما يقوم فقط بالمهام المؤقتة.

وفي هذا الإطار، وطبقا للمادة 183 من الأمر المتضمن الثورة الزراعية، فإن المجلس الشعبي البلدي قد وسع وأصبح يتكون زيادة على أعضائه المنتخبين، من المسؤولين على المستوى البلدي للحزب والمنظمات الجماهيرية (وهي منظمة قدماء المجاهدين، والإتحاد العام للعمال الجزائريين، والإتحاد الوطني للنساء الجزائريات، وشبيبة جبهة التحرير الوطني)، والممثلين على مستوى البلدية لإتحاد الفلاحين.

ومن خلال هذا التوسيع، ولكن في نفس الوقت حارصا على وحدة المجلس، أراد المشرع تأمين وتمثيل أكبر للفلاحين وخاصة العاملين منهم (2).

ولتكريس هذا الإهتمام بصفة قانونية، صدر فيما بعد، مرسوم (3) تطبيقي لنص الأمر المتعلق بالثورة الزراعية، يحدد بصفة موحدة إلى 06 أعضاء عدد ممثلي الإتحاد الفلاحي داخل المجلس الشعبي البلدي الموسع (4) فالهدف من هذا التوسيع هو إعادة النظر في توازن القوى داخل البلديات وخاصة الريفية منها (5). والحد من التأثير على المجالس الشعبي البلدية وتركيبتها التقليدية من طرف الملاكين الكبار للأراضي (6).

(1) أنظر المادة 126 من الأمر رقم 71-73

(2) A. Mahiou et J.L.Autin : op cit, p166.

(3) وهو المرسوم 72-108 المذكور أعلاه

(4) أنظر المادة 06 من نفس المرسوم

(5) A. Mahiou et J.L. Autin : op cit, p166

(6) EL HADI CHALABI : op cit, p122

ج - المجلس البلدي المؤقت le conseil communal provisoire

إن المجلس البلدي المؤقت هو الجهاز المسير للبلدية خلال الرحلة الإنتقالية التي إمتدت من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990. ولكن قبل أن نتناول بالدراسة هذا الجهاز (2) يجب أولا معرفة الوضع السائد قبل هذه المرحلة الإنتقالية (1).

1- الوضع السائد قبل المرحلة الإنتقالية :

قبل إنتهاء الفترة الإنتخابية للمجالس الشعبية البدية في يوم 12 ديسمبر 1989، صدر قانون رقم 89-17 مؤرخ في 11 ديسمبر 1989 (1) يتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية. وفي هذا الإطار تنص المادة الأولى، الفقرة الأولى من هذا القانون ما يلي : "خلفا لأحكام المادة 61، من القانون رقم 89-13 المؤرخ في 07 أوت 1989، المتضمن قانون الإنتخابات، وبصفة إستثنائية، تجري الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية التي تنتهي فترتها النيابية يوم 1989/12/12 خلال الست أشهر التي تلي هذه الفترة النيابية" وتجدر الملاحظة أن القانون رقم 89-17 وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 89-231 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 الذي يحدد كيفيات وشروط تعيين أعضاء المجالس المؤقتة (2)، يعتبران في رأينا نصابا مطبقان ومفصلا لنص الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المعدل والمتمم (3)

(1) أنظر ج ر رقم 52 أنظر كذلك البيان الصادر عن رئاسة الجمهورية يتضمن تأجيل الانتخابات المحلية : صدر في جريدة : el moudjahid du 25/26 Aout 1989 p1

(2) أنظر ج ر رقم 53.

(3) إن الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية تعرض إلى عدة تعديلات، بموجب النصوص التالية : الأمر رقم 68-532 المؤرخ في 24/09/1968 (ج ر رقم 82) الأمر رقم 76-42 المؤرخ في 14/05/1976 (ج ر رقم 40) الأمر رقم 76-85 المؤرخ في 23/10/1976 (ج ر رقم 86) القانون رقم 79-05 المؤرخ في 23/06/1979 (ج ر رقم 26) وأخيرا القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 (ج ر رقم 27).

المتضمن قانون البلدية (1) ولا سيما المواد 113 و114 و115 المتعلقة بالمرحلة الإنتقالية قبل عملية تجديد المجلس.

وحسب بعض الباحثين (2) يأتي هذا التأجيل، لإتاحة الفرصة للأحزاب السياسية التي كان أغلبها في بداية التكوين، ليتهيئوا للمشاركة في أول إنتخابات تعددية على المستوى المحلي. وتجدر الإشارة، أن هذه التعددية هي تكريسا لمبدأ التعددية السياسية التي أقرها دستور 23 فبراير 1989 (3) ولا سيما المادة 40 منه (4).

وتفاديا للفراغ الذي قد يحدث في تسيير البلديات أثناء هذه المرحلة الإنتقالية، وضع القانون المذكور أعلاه، جهاز تسيير به البلدية خلال هذه المرحلة. وهذا الجهاز هو المجلس البلدي المؤقت.

(1) تنص المادة 113 : "في حالة الحل أو صدور قرار التجديد الكامل للمجلس الشعبي البلدي أو إستقالة جميع أعضائه العاملين، يعين الوالي بقرار منه مجلسا مؤقتا، يكلف بتسيير شؤون البلدية في الأيام العشرة التالية للحل أو لقرار التجديد أو قبول الاستقالة".

وتنص المادة 114 : " يحدد عدد الأعضاء الذين يؤلفون المجلس المؤقت بخمسة في البلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 20.000 نسمة.

ويجوز رفع هذا الجد إلى أحد عشر في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 20.000 نسمة. إن إختصاصات المجلس المؤقت مقتصرة على الأعمال ذات الصيغة الإدارية الصرفة الإحتفاظية والمستعجلة.

وتنص المادة 115 : "تجري إنتخابات جديدة في مهلة أقصاها شهران من أجل إبدال المجلس الشعبي البلدي المنحل أو المستقيل أو المقرر تجديده بكامله، ولا يمكن أن تجري هذه الإنتخابات قبل أربعة أشهر من التجديد العادي للمجلس الشعبي البلدي.

تنقضي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد .

(2) عمر صدوق : أراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة د.م. ج الجزائر 1995 ص 110 23/02/1989, Taleb Tahar : le pluralisme dans la constitution R.A.D.I.C n 02, 1990, p299.

(3) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 ج ر رقم 9.

(4) تنص المادة 40 الفقرة الأولى على ما يلي : "حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به"

2- المجلس البلدي المؤقت وسنتناول على التوالي تنظيمه ثم إختصاصه.

- تنظيم المجلس البلدي المؤقت :

إستنادا للمادة الثانية من القانون رقم 89-17، السالف الذكر، يتكفل بإدارة شؤون البلدية في هذه المرحلة، المجلس البلدي المؤقت ويتكون هذا الأخير من 03 إلى 05 أعضاء من بينهم الرئيس.

وحسب المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 89-231 السالف الذكر، فإن توزيع هؤلاء الأعضاء يكون كالآتي :

3- أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000

5- أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50001

نسمة و 100000 نسمة

5- أعضاء في البلديات التي يزيد عدد سكانها على 100000 نسمة

غير أنه إذا كانت للبلدية مواصفات خاصة ذات طابع جغرافي أو

إقتصادي أو غيره، يمكن أن يرفع العدد من 3 أعضاء إلى 5 أعضاء على الأقصى.

وتجدر الملاحظة أن هذه الصيغة أي صيغة المجلس البلدي المؤقت، تعتمد على مبدأ التعيين الإداري لأعضاء هذا المجلس، بحيث ينص المرسوم التنفيذي رقم 89-231 بأن تعيين أعضاء المجلس البلدي المؤقت بما فيهم الرئيس يكون بقرار من الوالي (1). ويتم إنتدابهم قانونا إذا كانوا أجراء، وإلا يتم توظيفهم بصفة تعاقدية، مما يلقي مسؤولية ثقيلة على عاتق الإدارة في إختيار العناصر التي تشكل هذا المجلس (2).

(1) وفيما يخص تعيين بعض من هذه المجالس البلدية المؤقتة في ولاية قالمة بقرار من الوالي أنظر :

lebed Nasser : L'exercice de la tutelle sur les communes de la daïra d'oued zenati, mémoire de magister, institut de Droit, Alger, 1993, p65.

(2) وفيما يخص التركيبة البشرية لأعضاء المجالس البلدية المؤقتة لبعض البلديات، أنظر : idem, p65

وعملا بأحكام المادة الثامنة من القانون رقم 89-17 السالف الذكر، صدر المرسوم التنفيذي رقم 89-232 مؤرخ في 12/12/1989 (1). ليحدد كيفيات تعيين المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر يضبط صلاحياته.

ويتكون المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر من مثل واحد لكل بلدية من البلديات المكونة لهذا التجمع. ويعين هذا الأخير بقرار من والي ولاية الجزائر الذي يختار من بين أعضائه رئيسا يعينه بقرار.

- إختصاصات المجلس البلدي المؤقت

تتمثل إختصاصات المجلس البلدي المؤقت حسب المادتين الثالثة والرابعة من القانون رقم 89-17 فيما يلي :

- تنفيذ القوانين والأنظمة
- يمثل البلدية في كل التصرفات المتعلقة بالحياة المدنية
- المقاضاة أمام العدالة بشرط إعلام السلطة الوصائية
- التصرف في مصالح ومستخدمي البلدية
- تحضير وتنفيذ العمليات الانتخابية
- تنفيذ ميزانيات البلدية
- متابعة تنفيذ المشاريع التنموية
- إتخاذ الإجراءات الخاصة بالطرق البلدية
- السهر على حفظ الأرشيف
- القيام بجميع التصرفات الهادفة إلى حفظ إدارة أملاك البلدية
- ما عدا التخلي بصفة فردية عن الملكية العقارية

(1) أنظر ج. ر. رقم 53.

أما فيما يخص صلاحيات المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر، نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 89-232 على ما يلي : "يضطلع المجلس البلدي المؤقت في التجمع الحضري لمدينة الجزائر بالصلاحيات التالية التي نصت عليها أحكام المواد 16 و17 و18 من المرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 12 يناير 1985(1) المذكور أعلاه باستثناء القرارات المتعلقة بما يلي :

- المعاملات التجارية المتعلقة بالثروة العقارية والمبنية
 - منح المساعدات المالية
 - إبرام عقود الإقتراض
 - إنشاء مناطق سكنية أو مناطق صناعية
 - إعادة هيكلة النسيج العمراني أو ترميمه وإعادة إصلاحه
 - إعداد المخطط الرئيسي للتعمير والتحديث العمراني
 - تسعير الحقوق والرسوم وأساسها الضريبي
- وقد نصت المادة 16 من المرسوم رقم 85-04 : "يدرس المجلس الشعبي لمدينة الجزائر القضايا الآتية :
- ميزانية مدينة الجزائر وحساباتها وحساب تسيير القابض
 - الأسعار وتنظيم الضرائب والحقوق والرسوم في الحدود التي رسمتها القوانين والتنظيمات المعمول بها :
 - إختيار طريقة تسيير الممتلكات والحقوق الشائعة وطريقة القيام بالأعمال التي تشمل تراب بلديتين أو عدة بلديات.
- أما المادة 17 من نفس المرسوم تنص : "يدرس المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة العمرانية والتعمير ما يأتي :
- المخطط الرئيسي للتعمير والتجديد العمراني
 - إنشاء مناطق سكنية ومناطق صناعية

(1) للاطلاع على المرسوم رقم 85-04 المؤرخ في 12/01/1985 المتضمن التنظيم الإداري الخاص بمدينة الجزائر، أنظر ج. ر. رقم 3.

- إعادة هيكلة الشبكة الحضرية وإصلاحها وتطويرها
- شبكات الغاز والكهرباء والمياه والتطهير"

أما المادة 18 تنص : "يسير المجلس الشعبي البلدي لمدينة الجزائر ويطور ما يأتي :

- الطرق الحضرية وتسليم رخصها
 - حضائر وقوف السيارات ومحطات نقل المسافرين
 - الاشارات ما عدا تسمية الطرق والساحات والمباني العمومية
 - تنظيم المرور الحضري
 - الإنارة العمومية
 - شبكات المياه المستعملة
 - الأسواق المركزية وأسواق الجملة وأسواق الاسماك والمسالخ
 - كنس الفضلات الحضرية وجمعها ونقلها ومعالجتها
 - النقل الحضري
 - المقابر
 - تجهيز الجنائز
 - معاهد الموسيقى وفروعها
 - المكتبة المركزية لمدينة الجزائر
 - المشاغل التكوينية
 - المشاتل
 - نظافة المياه والأغذية والمباني ونظافة المحيط عموما
 - النشاط الاجتماعي
 - النشاط الثقافي في مدينة الجزائر
 - حظائر الحيوانات والسيارات المحجوزة
 - دور الحضانة
 - الحدائق والحضائر العمومية".
- وتجب الملاحظة أن القرارات التي يتخذها المجلس البلدي المؤقت أي
les délibérations والتي يتخذها رئيس المجلس البلدي المؤقت أي
المداولات

القرارات les arrêtés تخضعان أثناء ممارسة مهامها لإجراء المصادقة من طرف السلطة الوصائية طبقا للقانون البلدي (الرقابة الوصائية على الأعمال) كما يمكن للوالي أن يحل محل المجلس البلدي المؤقت طبقا للمادتين 233 و 234 من القانون البلدي كما يخضع المجلس البلدي المؤقت لنفس إجراءات الرقابة الوصائية على الأجهزة، التي تمارس على المجلس الشعبي البلدي.

وتجدر الإشارة في الأخير، أن مهام المجلس البلدي المؤقت، تنتهي بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد. وفي 12 جوان 1990 جرت الانتخابات البلدية.

د- المندوبية التنفيذية البلدية la délégation exécutive communale

قبل أن نتطرق إلى تنظيم وتسيير المندوبية التنفيذية البلدية (3) يجب أولا الإطلاع على الوضعية التي سادت في الجزائر قبل إنشاء المندوبيات التنفيذية (1) ثم نتطرق إلى الأسباب التي أدت إلى إنشاء هذه المندوبيات (2).

1- الوضعية التي سادت الجزائر قبل إنشاء المندوبيات
بعد استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، وإنشاء المجلس الأعلى للدولة le haut comité d'Etat (H C E) بتاريخ 14 جانفي من نفس السنة (1)، وبناء على الصلاحيات التي خولت إلى رئيسها بموجب المداولة رقم 92-01 المؤرخة في 19 جانفي 1992 وخاصة منها الإمضاء على كل القرارات التنظيمية وترأس مجلس الوزراء، صدر مرسوم رئاسي رقم 92-44 مؤرخ في 09 فبراير 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ (2)

(1) فيما يخص المجلس الأعلى للدولة، أنظر باسهاب :

Mohamed Brahimi : Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelles, OPU, Alger 1995, p91 et sui

(2) أنظر ج. ر. رقم 10

وقد جاء في المادة الأولى من هذا المرسوم ما يلي : "تعلن حالة الطوارئ مدة 12 شهر على إمتداد كامل التراب الوطني إبتداء من 09 فبراير 1992 ويمكن رفعها قبل هذا الميعاد".

وقد مددت هذه المدة إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 06/02/1993 (1) وعلى ضوء ما سبق، يمكننا أن نتساءل عن الأسباب التي أدت إلى هذا الحل وتعويض المجالس الشعبية البلدية بمندوبيات تنفيذية قبل أن نتعرض إلى تنظيم وتسيير هذه المندوبيات وصلاحياتها.

2- أسباب حل المجالس الشعبية البلدية

من الأسباب التي أدت إلى حل هذه المجالس الشعبية البلدية نذكر ما جاءت به المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 التي تنص على ما يلي : "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبته 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"

وتجدر الملاحظة أن حل المجالس الشعبية البلدية لم يكن بصفة شاملة، وإنما حل المجالس الشعبية البلدية كان بصفة تدريجية كما يظهر واضحا من خلال المراسيم التنفيذية المتضمنة حل مجالس شعبية بلدية.

فتطبيقا لما جاء في المادة 8 المشار إليها أعلاه، صدرت عدة مراسيم تنفيذية تتضمن حل مجالس شعبية بلدية، وهذه المراسيم هي :

- المرسوم التنفيذي رقم 92-142 مؤرخ في 11/04/1992 (ج. ر.

رقم 27)

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

واستنادا إلى ما سبق ذكره، يمكننا أن نطرح التساؤلات التالية :

لماذا العمل بعد البدء في حل المجالس الشعبية البلدية، بصيغة المندوبية التنفيذية *la délégation exécutive* وليس العمل بنظام المجلس المؤقت *la conseil provisoire* كما نص عليه صراحة القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية ولا سيما في مادته 36 الفقرة الأولى التي تنص : "إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء إنجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل".

مع العلم أنه صدر نص تطبيقي لنص المادة 36 الفقرة الخامسة التي تنص "يحدد تنظيم هذا المجلس وتشكيلته، وشروط عمله عن طريق التنظيم" وهذا النص هو المرسوم التنفيذي رقم 90-344 المؤرخ في 03 نوفمبر 1990 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت (1) وصدور هذا المرسوم التنفيذي يأتي في نظرنا تحسبا للحل الذي قد تتعرض له المجالس المنبثقة من إنتخاب 12 جوان 1990 (2).

إن إستعمال نظام المندوبية بعد 1992 يذكرنا هل على وجه الصدف بنظام المندوبية الخاصة الذي إستعمل مباشرة بعد الإستقلال لتسيير البلديات كذلك يمكننا أن نتساءل عن أسباب هذا الحل التدريجي للمجالس الشعبية البلدية

وقد عوضت المجالس الشعبية البلدية المنحلة بمندوبيات تنفيذية وبعد 12 جوان 1995، قد حلت باقي المجالس الشعبية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 06 جوان 1995 (3).

3- تنظيم وتسيير المندوبيات التنفيذية

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية (4)، على ما يلي : "تحل المجالس الشعبية البلدية المحددة قائمتها في الملحق في إطار أحكام المادة

(1) أنظر ج ر رقم 47

(2) فيما يخص وضعية الأحزاب ونتائج الإنتخابات البلدية التي جرت في 12 جوان 1990، أنظر بإسهاب : عمر صدوق : المرجع السابق، ص 110 وما بعدها محمد بلقاسم بهلول : الجزائر بين الأزمة الإقتصادية والأزمة السياسية، دحلب، الجزائر، 1993، ص 89 وما بعدها؛ غوتي مكاششة : الوضع الحزبي في الجزائر من 1962 إلى يومنا هذا، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية رقم 3، 1990، ص 678.

(3) أنظر ج ر رقم 32

(4) أنظر ج ر رقم 27

8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 1992/02/09 المذكور أعلاه وتعوض هذه المجالس بمندوبيات تنفيذية تشتمل على ما يلي :

- 03 أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 50 000 نسمة فأقل

- 04 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها من 50 001 إلى 100 000 نسمة

- 05 أعضاء في البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 100000 نسمة

- المندوبيات التنفيذية في البلديات المنظمة في شكل قطاعات حضرية تظم عدد من الأعضاء بعدد القطاعات الحضرية (1)

وحسب المادة الثانية والمادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 1992/04/11 يرأس كل مندوبية تنفيذية عضو من أعضائها المعينين من قبل الوالي المختص إقليميا كما يتولى رئيس

(1) ويقصد بالقطاعات الحضرية هو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 182 من قانون البلدية، وهو تنظيم البلديات التي تظم أكثر من 150.000 نسمة ما عدا الجزائر العاصمة، إلى قطاعات حضرية، وتطبيقا لهذه المادة صدر مرسوم تنفيذي رقم 91-536 المؤرخ في 1991/12/25 ج ر رقم 69) يتضمن إنشاء قطاعات حضرية ببلديتي وهران وقسنطينة وعلى ضوء هذا المرسوم قسمت بلدية وهران إلى 12 قطاع حضري وقسمت بلدية قسنطينة إلى 10 قطاعات حضرية.

أما الجزائر العاصمة، فتسير وفق المرسوم التنفيذي رقم 90-207 المؤرخ في 1990/07/14 المتضمن تنظيم مجالس التنسيق الحضرية لولاية الجزائر (ج. ر. رقم 29) وجاء هذا المرسوم التنفيذي تطبيقا للمادة 177 من قانون البلدية التي تنص "دون الإخلال بالصلاحيات المخولة قانونا لكل مجلس شعبي بلدي، تنظم بلديات ولاية الجزائر في شكل مجالس تنسيق بين البلديات تسمى مجالس تنسيق حضرية".

وقد قسمت ولاية الجزائر إلى 5 مجالس تنسيق حضرية، والتي تسمى كذلك بالمجالس البلدية المشتركة. ويضم كل مجلس تنسيق حضري مجموعة من البلديات. وعدد البلديات الإجمالي لولاية الجزائر هو 33 بلدية وبما أن المرسوم التنفيذي رقم 92-142 السالف الذكر لم يشير إلى نظام خاص يطبق على بلديات الجزائر العاصمة، فيطبق عليها نظام المندوبية التنفيذية.

المندوبية التنفيذية نفس مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتخضع المندوبية التنفيذية البلدية لنفس إجراءات الرقابة الوصائية سواء على الأجهزة أو على الأعمال التي نص عليها قانون البلدية والنصوص اللاحقة أي التي أتخذت بعد إعلان حالة الطوارئ.

ويستفيد أعضاء المندوبية من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-463 المؤرخ في 03/12/1991 المتضمن شروط إنتداب المنتخبين المحليين والعلوّة الممنوحة لهم (1) الماثلة :

- لرئيس المندوبية ما لرئيس المجلس الشعبي البلدي
- لأعضاء المندوبية التنفيذية ما لنواب المجلس الشعبي البلدي

4- صلاحيات المندوبية التنفيذية

نصت المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 : "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطهما أو حلها وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخابات".

ولكن تجب 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 (2) والذي نص في المادة العاشرة منه على مايلي : "عندما يعرقل النشاط الشرعي للسلطات العمومية في

(1) أنظر ج. ر. رقم 32. وتجدر الإشارة أن هذا النص قد ألغى بالمرسوم التنفيذي رقم 92-475 المؤرخ في 26/12/1992 (ج ر رقم 92) الذي حل محله. وبدوره ألغى هذا الأخير و عوض بالمرسوم التنفيذي رقم 95-261 المؤرخ في 06/09/1995 (ج ر رقم 50) وهو النص الساري المفعول.

(2) أنظر ج. ر. رقم 29

اطار النظام العام وسير المرافق العمومية أو يخفق بتصرفات عائقة مثبتة 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 أو تجدد في الوقت المناسب عن طريق الإنتخاب".

من خلال ما سبق ذكره يمكننا أن نبدي الملاحظة التالية :

1- إن نص المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 حسب معلوماتنا لم يدخل حيز التنفيذ والسبب في ذلك أن البلديات التي عرفت نوعا من الخل رجعت بعد مرحلة معينة إلى سيرها العادي.

2- لماذا لجأت السلطات العمومية إلى نظام المندوبية، وهذا ما جاء صراحة في المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 والمادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44، عوض نظام المجلس المؤقت الذي نص عليه قانون البلدية في مادته 36. وقد أشرنا إلى هذه الملاحظة في السابق، الجواب في رأينا يكمن ربما أن السلطات العمومية قد تنبأت أن الخل الذي ستعرفه البلديات المعنية في سيرها سيكون طويل الأمد، وتعويضها بمجالس مؤقتة والتي يكون دورها فقط الأعمال الجارية في الادارة وأخذ القرارات التحفظية المستعجلة، سيعرقل السير الحسن لهذه البلديات أو يوقف نهائيا نشاطها.

ومن هنا نستنتج لأن النصوص (1) المتخذة المتعلقة بالمندوبية التنفيذية لا تتطرق صراحة إلى صلاحيات هذه الأخيرة أن المندوبيات التنفيذية تمارس نفس صلاحيات المجلس الشعبي البلدي أي المجلس المنتخب مع الممارسة عليه رقابة وصائية على الأعمال وعلى الأجهزة أكثر صرامة بالمقارنة مع الرقابة الوصائية التي نص عليها قانون البلدية لسنة 1990.

وفي هذا الإطار تجدر الإشارة ومن خلال قانون البلدية لسنة 1990 تظهر بوضوح إرادة المشرع لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية، فأراد المشرع أن يكون دور الوصاية محدودا فما هو السبب في ذلك؟

حسب أحد الباحثين يظهر أن المشرع، في إطار تكريس التعددية السياسية، حاول القيام بتجربة وذلك لإعطاء مكانة واعتبارا كبيرين للبلدية عن طريق تحريرها من قيود الرقابة الوصائية (2) ويضيف نفس الباحث أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية والسلطة الوصائية مبنية أكثر على الحوار لا على التبعية والخضوع (3)

ولكن هذه الوضعية أي دور الوصاية المحدود، لم تستمر طويلا بحيث بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44 والمرسوم التنفيذي رقم 92-143 استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية.

(1) هذه النصوص هي كما أسلفنا المرسوم التنفيذي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 المتضمن الإعلان عن حالة الحصار والمرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ والمرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11/04/1992 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية والمرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11/04/1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتسبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية ج ر رقم 27).

(2) Lebed Nasser : op cit, p127.

(3) Lebed Nasser : op cit, p117

وفي الأخير يمكننا الإشارة أن عددا كبيرا من هذه المندوبيات قد تعرض للتجديد (1) 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.

وقد إستمر العمل بنظام المندوبية التنفيذية إبتداء من أبريل 1992 إلى غاية إجراء الإنتخابات البلدية في 23 أكتوبر 1997.

هـ- التنظيم البلدي في إطار المواد 90 و93 و96 من دستور 1996

نصت المادة 75 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن قانون الإنتخابات (2) على ما يلي "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة خمس (5) سنوات بطريقة النسبي على القائمة. تجرى الإنتخابات في ظرف الثلاثة (3) أشهر السابقة لإنقضاء المدة النيابية الجارية

غير أن العهدة النيابية الجارية تمتد تلقائيا في حالة التدابير المنصوص عليها في المواد 90 و93 و96 من الدستور"

(1) حسب وزير الداخلية، فقد تم إنهاء مهام 152 عضوا في المندوبيات التنفيذية البلدية منذ تنصيبها. أنظر جريدة النصر بتاريخ 1997/01/08 وكذلك جريدة ElWattan du 08/01/1997 وفيما يخص تجديد بعض المندوبيات، أنظر جريدة النصر بتاريخ على سبيل المثال 1996/10/20 وبتاريخ 1996/10/27. (2) أنظر ج ر رقم 12

ومعني هذا أن المجالس الشعبية البلدية تستمر في العمل بصفة عادية بالرغم من إنتهاء عهدها الإنتخابية القانونية أي خمس سنوات، إذا صادفت نهاية هذه العهدة تطبيق المواد 90 و93 و96 من الدستور (1).

وتتعلق المادة 90 بحالة حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو إستقالته أما المادة 93 فتتعلق بالحالة الإستثنائية وأخيرا المادة 96 تتعلق بحالة الحرب. وبما أن هذا التنظيم الذي تضمنه دستور 1996 لم يستعمل بعد، نكتفي بالإشارة إليه فقط.

من كل ما سبق ذكره، يمكننا أن نلخص إلى الملاحظة التالية : إن المؤسسة البلدية تعتبر باروميتر أي مقياسا حساسا على المستوى المجلس للتغيرات السياسية الكبرى التي تطرأ على مستوى الدولة. وبالتالي هناك سؤال يطرح نفسه : هل يمكن للمؤسسة البلدية تفادي التأثير بهذه التغيرات؟ فالشكال المطروح هنا، هو إمكانية حياد المؤسسة البلدية أ تجاه التغيرات ولا سيما السياسة التي تطرأ على الدولة. الجواب بالإيجابي على هذا السؤال صعب جدا، لأن البلدية حسب ما نصت عليه الدساتير الجزائرية (2) هي الجماعة القاعدية للدولة. وبالتالي فهي مؤسسة من المؤسسات لممارسة السلطة في الدولة. والدولة كما يقول الأستاذ جورج بيردو Georges Burdeau لا يمكنها أن تكون محايدة أي حياد بمفهوم غياب الإلتزام إ تجاه كل فلسفة سياسية وإجتماعية،

(1) أنظر المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07/12/1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996 ج ر رقم 76.

(2) أنظر المادة 9 من دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 وكذلك المادة 15 من دستور 1996.

واللامبالاة أ تجاه القيم التي يمكن أن تكون أساس النظام الإجماعي. إن الحياد نفسه لا يمكن أن يتصور، لأن الدولة تعتبر شكل من أشكال السلطة ووسيلة لتحقيق الأهداف التي تعتبر متابعتها السبب في وجودها. إن تنظيم السلطة لا يغير في شيء من طبيعتها. فالسلطة تبقى القوة من وراء تجسيد فكرة ما. هذا يعني، بأن الطرح الذي يقول بفكرة الحياد المطلق للدولة مبنى على أفكار متناقضة غير مقبولة عقلا" (1).

(1) Georges Burdeau : Traité de Science Politique, T2 L'Etat, 3 ed LGDJ, Paris, 1980, p275 et 276.